Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 356 (R2064)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 april 2016

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, heb ik vragen samengenomen in de beantwoording.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het onderhavige wetsvoorstel in enkele uitzonderlijke gevallen een extra waarde zal kunnen hebben ten opzichte van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven, dat eerst de tussenkomst van de strafrechter vereist. Zij vragen in dit verband of de regering de mening deelt dat het laatstgenoemde wetsvoorstel van groter belang is in het kader van de nationale veiligheid dan het nu voorliggende wetsvoorstel.

Het eerdere wetsvoorstel 34 016, dat inmiddels tot wet is verheven en een dezer dagen in werking treedt, heeft een eigenstandige waarde. Met die wet wordt tot uitdrukking gebracht dat wie onherroepelijk veroordeeld wordt voor onder andere deelname aan een jihadistisch trainingskamp de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig schaadt en het Nederlanderschap niet mag behouden. Bescherming van de nationale veiligheid is, hoewel dit een potentieel neveneffect kan zijn na uitzetting van betrokkene, niet het primaire doel van die wet. Het is derhalve niet zo dat die wet van groter belang is dan het nu voorliggende wetsvoorstel in het kader van de nationale veiligheid.

kst-34356-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoeveel keer per jaar het Nederlanderschap op basis van het voorliggende wetsvoorstel ongeveer ingetrokken zal gaan worden.

Het aantal intrekkingen is afhankelijk van gedragingen van personen in de toekomst. Hier is niets met zekerheid over te zeggen. Op basis van de huidige kennis zal de intrekking van het Nederlanderschap en de hier direct op volgende ongewenstverklaring als vreemdeling in het belang van de nationale veiligheid naar verwachting hooguit enkele keren per jaar plaatsvinden. De maatregel is onderdeel van het bredere instrumentarium dat bij de persoonsgerichte aanpak van personen die een bedreiging kunnen zijn van de nationale veiligheid kan worden ingezet. Wanneer feitelijke handelingen, gedragingen en intentie van een persoon na een integrale afweging leiden tot de conclusie dat de Nederlandse nationale veiligheid gediend is met deze maatregel, wordt in geval van meervoudige nationaliteit overgegaan tot het nemen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de intrekking van het Nederlanderschap wel degelijk ook een straf is. Zij vragen of de regering andere voorbeelden kan noemen van maatregelen die zonder eerst de tussenkomst van een rechter kunnen worden opgelegd en die vergelijkbare vergaande gevolgen voor de betrokkene hebben.

Het doel van de intrekking van het Nederlanderschap op grond van dit wetsvoorstel is bescherming van de nationale veiligheid. Het is daarmee een ordemaatregel, die geen punitief karakter heeft. De ingrijpendheid is als zodanig geen aanleiding om de maatregel als punitief te beschouwen. Ook de ervaring van betrokkene zelf is hiervoor niet maatgevend. Deze is immers subjectief en kan van persoon tot persoon verschillen. Een maatregel van vergelijkbare ingrijpendheid, die eveneens zonder tussenkomst van een rechter kan worden opgelegd, is bijvoorbeeld de ongewenstverklaring of het uitvaardigen van een zwaar inreisverbod, gevolgd door de gedwongen uitzetting in het kader van het vreemdelingenrecht.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de relatie tussen dit wetsvoorstel en de motie-Dijkhoff c.s. (Kamerstuk II, 2012/13, 29 754, nr. 224). De leden van de CDA-fractie stellen dat ook bij het onderhavige wetsvoorstel getwijfeld kan worden in hoeverre wordt gehandeld in de geest van deze motie. Zij vragen voorts waarom het zo lang geduurd heeft voordat het voorliggende wetsvoorstel eindelijk aan de Kamer is gezonden.

Er lijkt hierbij sprake van een verwarring tussen de verschillende voorstellen op het terrein van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De door de leden genoemde motie-Dijkhoff c.s. is uitgevoerd in het wetsvoorstel 34 016, dat inmiddels tot wet is verheven en in werking is getreden. Het voorliggende wetsvoorstel, dat hier los van staat, strekt tot uitvoering van het eveneens door deze leden genoemde Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (hierna: Actieprogramma). De tijd tussen aankondiging van het wetsvoorstel in het Actieprogramma en de indiening in de Tweede Kamer is gebruikt voor het opstellen van het wetsvoorstel, de consultatie, de verwerking van de uitgebrachte consultatieadvisering en de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Op 24 juni 2015 is het wetsvoorstel aanhangig gemaakt voor advisering bij de Afdeling advisering. De Afdeling advisering heeft op 17 november 2015 advies uitgebracht. Vervolgens is binnen zeer korte tijd het nader rapport opgesteld en is het wetsvoorstel ingediend bij uw Kamer op 9 december 2015.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de (internationale) jurisprudentie op het punt van het van rechtswege vervallen van de nationaliteit zo is uitgekristalliseerd datgeen andere keuze rest dan een proportionaliteitstoets voor te stellen in plaats van een van rechtswege verval van het Nederlanderschap.

Hoewel de jurisprudentie nog niet volledig is uitgekristalliseerd, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in het Rottmann-arrest van 2 maart 2010 (C-135/08) expliciet uitgesproken dat verlies van het Unieburgerschap niet mogelijk is als daar geen proportionaliteitsafweging aan vooraf is gegaan. Verlies van het Nederlanderschap van rechtswege verdraagt zich niet met een dergelijke door het HvJEU voorgeschreven proportionaliteitstoets. Aan verlies van rechtswege zijn bovendien ook andere, praktische nadelen verbonden. Die komen hierna nog aan de orde.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering naar de samenhang met en verwachte toepassing van het wetsvoorstel 34 016 indien het onderhavige voorstel tot wet wordt verheven. Zij lijken ervan uit te gaan dat de bevoegdheden uit wetsvoorstel 34 016 dan niet meer toepasbaar zijn. Zij vragen voorts of het juist is dat een belangenafweging moet plaatsvinden naar de verwachting van de realisatie van een strafproces in Nederland van een teruggekeerde jihadstrijder, en bij wie primair deze belangenafweging rust.

Zoals hiervoor uiteen is gezet, hebben beide wetsvoorstellen verschillende doelstellingen en zullen zij dus naast elkaar kunnen bestaan. Het klopt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wegens een terroristisch misdrijf niet meer aan de orde kan zijn als het Nederlanderschap van een jihadstrijder reeds tijdens zijn verblijf in het buitenland op grond van het voorliggende wetsvoorstel is ingetrokken. Echter in die gevallen waarin pas na terugkeer in Nederland blijkt dat betrokkene zich in Syrië bij ISIS heeft aangesloten, kan na vervolging en onherroepelijk veroordeling ter zake alsnog het Nederlanderschap worden ingetrokken op grond van artikel 14, tweede lid, RWN (waar wetsvoorstel 34 016 onderdeel van is). Intrekking op die grond is ook mogelijk als het gaat om iemand die is veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf zonder dat hij is uitgereisd.

De Minister van Veiligheid en Justitie zal per individueel geval afwegen of de intrekking van het Nederlanderschap niet een strafrechtelijke vervolging op onaanvaardbare wijze doorkruist.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit wetsvoorstel moet worden gezien als een modernisering van het uitgangspunt dat iemand die in vreemde krijgsdienst treedt zijn Nederlanderschap verliest, waarbij wordt beoogd recht te doen aan de opkomst van niet-statelijke strijd, of dat dit wetsvoorstel breder moet worden opgevat.

Het wetsvoorstel heeft primair tot doel het beschermen van de nationale veiligheid door het verruimen van de mogelijkheden voor intrekking van de nationaliteit. Het gaat in die zin niet om het moderniseren van de opvattingen van vreemde krijgsdienst. Wel trekt dit voorstel de mogelijkheden voor intrekking bij aansluiting bij een niet-statelijke organisatie en bij het in vreemde krijgsdienst treden meer gelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie van vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen het van rechtswege verliezen van de nationaliteit bij vreemde krijgsdienst om te zetten in een bevoegdheid voor de Minister.

Deze leden vragen de regering voorts om de gang van zaken uiteen te zetten bij een van rechtswege vervallen nationaliteit.

De achtergrond van het omzetten van de verliesgrond van rechtswege in een intrekkingsbevoegdheid is gelegen in de ontwikkeling in de jurisprudentie van het HvJEU, in het bijzonder in de al eerder genoemde zaak Rottmann. Het HvJEU komt in deze specifieke zaak tot de conclusie dat bij verlies van Unieburgerschap een evenredigheidsafweging dient te worden gemaakt. Dit is niet mogelijk indien het Nederlanderschap van rechtswege verloren gaat. Het verlies van rechtswege treedt dan immers op bij vervulling van het rechtsfeit. Dit behoeft geen besluit en hoeft zelfs niet expliciet te worden vastgesteld. Het kan in sommige gevallen jaren na dato, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een nieuw paspoort, blijken dat iemand op enig moment in het verleden het Nederlanderschap heeft verloren, waarbij het exacte tijdstip niet kan worden vastgesteld. Er staat geen rechtsbescherming open tegen een verlies van rechtswege, omdat er geen besluit vereist is. Wel staat betrokkene, indien hij het verlies van het Nederlanderschap betwist, de weg open van artikel 17 van de RWN. Op grond van dit artikel kan bij verzoekschriftprocedure worden verzocht om vaststelling van het Nederlanderschap door de rechtbank. Kortom, verlies van rechtswege leidt in deze gevallen tot rechtsonzekerheid, niet alleen voor betrokkene en zijn kinderen (van wie achteraf kan blijken dat zij bij de geboorte niet het Nederlanderschap hebben verkregen) maar ook voor de overheid.

2. Dreigingsbeeld mondiaal jihadisme

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van onderhavig wetsvoorstel een preventieve werking verwacht, naast het beoogde doel van concrete bescherming van het Koninkrijk.

Het is niet uit te sluiten dat van het wetsvoorstel enige preventieve werking uitgaat, maar dit is niet primair het doel van het wetsvoorstel.

Zij vragen voorts of de regering de mening deelt dat zelfs gebruikmaking van voorlopige hechtenis in een Nederlandse penitentiaire inrichting onder toepassing van Nederlandse wet- en regelgeving niet voor de hand ligt bij de personen die juist deze rechtsorde niet willen respecteren en accepteren?

Het is mij niet geheel helder wat deze leden voor ogen staat. Het gebruik maken van voorlopige hechtenis in een Nederlandse penitentiaire inrichting ligt mijns inziens voor de hand wanneer betrokkene strafbare feiten heeft begaan en in Nederland is. Toepassing van deze maatregelen is evenwel onmogelijk wanneer betrokkene zich buiten de invloedssfeer van Nederland bevindt, zoals het geval is wanneer hij zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of Nederland in het kader van het EU-voorzitterschap harmonisatie dan wel normalisering gaat bewerkstelligen van het ongewenst verklaren als vreemdeling, indien een EU-lidstaat de nationaliteit heeft ingetrokken van een onderdaan die jihadstrijder is geworden. Voorts vragen zij of de regering de mening deelt dat geprobeerd moet worden om ook aanslagen van teruggekeerde Syriëgangers in landen buiten de Schengenzone te voorkomen.

De verlening en intrekking van de nationaliteit is in hoge mate een autonome bevoegdheid van de lidstaten. Het beeld van de nationale wetgevingen van de lidstaten is dan ook zeer divers. Een aantal lidstaten van de EU kent in het geheel geen mogelijkheid tot intrekking van de

nationaliteit in hun wetgeving, waarbij dit in sommige gevallen zelfs grondwettelijk wordt uitgesloten. Andere lidstaten kennen deze mogelijkheid alleen bij genaturaliseerde staatsburgers in het geval de naturalisatie op frauduleuze wijze tot stand is gekomen. Een aantal lidstaten kent in hun wetgeving de mogelijkheid van intrekking vanwege het schaden van de belangen van de staat. Harmonisatie van de ongewenstverklaring volgend op de intrekking van de nationaliteit ligt in dat licht niet voor de hand.

Uiteraard moet ook zo veel mogelijk voorkomen worden dat teruggekeerde Syriëgangers in landen buiten de Schengenzone aanslagen plegen. Het is mij echter niet geheel duidelijk wat de leden op dit punt verwachten van het voorzitterschap.

De leden van de D66-fractie leden willen graag precies weten hoe de regering mogelijke averechtse effecten betrekt in haar afweging over de inzet van het juiste instrumentarium en of de regering erkent dat het beter kan zijn een betrokkene terug te laten keren naar Nederland en daar – indien nog nodig – te deradicaliseren.

De dreiging die uitgaat van personen die zich aansluiten bij een terroristische organisatie is hoog. Zo geeft de AIVD in zijn publicatie «Leven bij ISIS» van januari 2016 met betrekking tot de terroristische organisatie ISIS aan dat Nederlanders die uitreizen naar ISIS-gebied willens en wetens de keuze maken om zich aan te sluiten bij een terroristische groepering die aanslagen pleegt. Hiermee ondersteunen zij de gewelddadige strijd voor een islamitische staat. Zij kiezen bewust voor een leven bij ISIS en bijbehorende strijd voor een utopische islamitische staat. Mannen en vrouwen leveren ieder op hun manier een bijdrage om de terroristische organisatie ISIS draaiende te houden. Door trouw te zweren aan ISIS tekenen uitreizigers voor een leven dat wordt gekenmerkt door excessief geweld en een allesomvattende ideologie waarin iedereen buiten ISIS als inferieur en rechtmatig doelwit wordt weggezet.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op het intrekken van het Nederlanderschap van een persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van Nederland. Dit betreft personen die zich met geweld keren tegen Nederland of andere westerse landen, die daarnaast het gebruik van geweld legitiem achten bij het realiseren van hun terroristische doeleinden. Dergelijke individuen zijn geen waarschijnlijke kandidaten voor een terugkeer naar Nederland en aansluitende vrijwillige deradicalisering. Wel onderken ik de potentiële neveneffecten van het intrekken van het Nederlanderschap op bijvoorbeeld de omgeving van een betrokkene, maar zoals aangegeven in de memorie van toelichting is er onvoldoende bewijs om een causaal verband tussen het verhinderen van terugkeer en radicalisering in de omgeving van de betrokkene aan te nemen.

Uiteraard zal bij een eventuele intrekking van het Nederlanderschap een belangenafweging plaatsvinden. Bij de intrekking zal ook nadrukkelijk afstemming plaatsvinden met het openbaar ministerie in het belang van opsporing en vervolging.

De aan het woord zijnde leden vragen zich af in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan de uitvoering van de door hen aan de Minister-President toegeschreven opvatting dat uitreizigers beter in den vreemde kunnen sterven dan terugkeren naar Nederland.

Het is kabinetsbeleid om personen, die met jihadistische intenties willen uitreizen naar Syrië en Irak, tegen te houden. Het is kabinetsbeleid om potentiële uitreizigers in Nederland te houden. In Nederland kunnen we ze beter in de gaten worden gehouden, kunnen ze worden besproken in een multidisciplinair casusoverleg teneinde passende maatregelen te treffen en kan eventueel strafrechtelijke vervolging worden ingezet. Inzet is dus om uitreizen met jihadistische intenties te verstoren of te voorkomen. Dit wetsvoorstel richt zich echter op personen die zich ondanks deze maatregelen in het buitenland bevinden en die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de Nederlandse nationale veiligheid. Bij terugkeer naar Nederland vormen zij een dermate groot risico voor onze samenleving dat dit kabinet er ook voor kiest om die terugkeer te voorkomen. Dit wordt geëffectueerd door zo mogelijk hun Nederlanderschap in te trekken en hen tot ongewenst vreemdeling te verklaren.

3. Noodzaak tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er onvoldoende bewijs bestaat «om een causaal verband tussen het verhinderen van terugkeer en verdergaande radicalisering aan te nemen». Zij vragen of het risico dat personen uit de kring van desbetreffende persoon die wel in Nederland zijn kunnen radicaliseren op de koop toe wordt genomen. Acht, zo vragen deze leden, de regering het mogelijk dat het intrekken van het Nederlanderschap van een persoon het gevaar voor de nationale veiligheid ook zou kunnen vergroten omdat die intrekking bij anderen radicalisering in de hand zou kunnen werken?

De door deze leden aangehaalde passage staat in de context van de vraag van de Afdeling advisering of potentiele radicalisering van betrokkene of van personen uit de kring van betrokkene kan leiden tot het afzien van de intrekking van het Nederlanderschap. Een probleem van het hanteren van deze elementen bij de afweging om al dan niet over te gaan tot intrekking is dat het niet of nauwelijks te voorspellen is of deze veronderstelde verdergaande radicalisering in concrete gevallen zal optreden. De grote mate van onkenbaarheid van de gevolgen van de intrekking op de persoon en zijn omgeving maakt dat deze niet betrokken kunnen worden bij de belangenafweging in het kader van de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Zij horen in deze afweging ook niet thuis. Daarnaast ligt het mijns inziens niet voor de hand om enkel vanwege het risico van radicalisering van personen uit de omgeving van de betrokken persoon af te zien van de maatregel. Betrokkene zelf vormt immers onverminderd een gevaar voor de nationale veiligheid. Dat wil niet zeggen dat deze gevolgen «op de koop toe worden genomen». Wanneer personen uit de kring van desbetreffende persoon radicaliseren, ligt echter de inzet van andere middelen voor de hand, zoals vrijwillige deradicalisering of, wanneer de radicalisering leidt tot strafbare gedragingen, inzet van het strafrecht. Met de mogelijkheid van de inzet van deze maatregelen bij degenen uit de omgeving van betrokkene in Nederland acht ik het niet waarschijnlijk dat met de intrekking het gevaar voor de nationale veiligheid zou toenemen.

De leden van de SP-fractie vragen naar nut, noodzaak en effectiviteit van de maatregel, en willen weten hoe vaak de maatregel toegepast zal worden.

De maatregel van intrekking van het Nederlanderschap in combinatie met de ongewenstverklaring van de betrokkene heeft tot doel bescherming van de nationale veiligheid door het verhinderen van de terugkeer van

betrokkene op Nederlands grondgebied. De Afdeling advisering merkt hierbij terecht op dat geen garantie te geven is dat betrokkene zich niet feitelijk (illegaal) de toegang tot Nederland verschaft. Dit is nimmer te voorkomen en dit geldt ook voor bijvoorbeeld terugkeer van uitgezette vreemdelingen. Desondanks ben ik van mening dat zoveel mogelijk moet worden gedaan om dit te verhinderen. De maatregelen zullen in ieder geval de terugkeer van betrokkene ernstig bemoeilijken. Bovendien is verblijf in Nederland in weerwil van ongewenstverklaring een misdrijf (artikel 197 Sr) zodat hiertegen ook zelfstandig strafrechtelijk kan worden opgetreden.

De maatregel zal naar verwachting, gelet op de potentiele groep personen waarop deze maatregel betrekking heeft, enkele keren per jaar worden toegepast.

Zij vragen voorts hoe het voorstel zich verhoudt tot de inzet op deradicalisering van uitgereisde jongeren.

Deradicalisering van personen in Nederland is een belangrijke prioriteit. De deradicaliseringsfaciliteit Exits is sinds oktober 2015 operationeel. Exits richt zich op geradicaliseerde islamitische personen die openstaan voor resocialisatie in de samenleving buiten het jihadistische netwerk. Het gaat daarbij om individuen die:
– actief zijn in de jihadistische beweging, maar geen plannen hebben om uit te reizen;
– van plan zijn om uit te reizen of zijn tegengehouden;
– zijn teruggekeerd uit een strijdgebied;
– als verdachte of veroordeelde op de Terroristische Afdeling van een gevangenis verblijven.

Exits is er dus ook voor terugkeerders. Zij moeten zich hiervoor wel in Nederland bevinden. Exits helpt géén geradicaliseerde personen die in het buitenland verblijven. Een traject wordt alleen gestart als er daadwerkelijk een opening is en een persoon vrijwillig bereid is om te werken aan zijn resocialisatie buiten het extremisme. Als dit niet het geval is wordt er geen traject gestart.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet, zoals ik hiervoor ook heb aangegeven, op het intrekken van het Nederlanderschap van een persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van Nederland. Dergelijke personen zijn geen waarschijnlijke kandidaten voor vrijwillige deradicalisering.

De leden van de D66-fractie vragen om een lijst van alle strafrechtelijke mogelijkheden om terroristen in welke fase van voorbereiding van een misdrijf dan ook te vervolgen en per misdrijf beargumenteerd waarom die bevoegdheid onvoldoende zou bijdragen aan het bewaken van de Nederlandse rechtsorde. Een limitatieve lijst van misdrijven waarop terroristen kunnen worden vervolgd is nauwelijks te geven, maar wel is het zo dat de specifieke feiten en omstandigheden maken dat de toepassing van het strafrecht in de gevallen waarop dit wetsvoorstel ziet, dit effect niet vaak kan sorteren. Het gaat immers om zaken waarin de verdachte zich in een ver buitenland bevindt en de vervolging een feit betreft dat in dat buitenland is begaan. En dat maakt de kansen op een succesvolle vervolging en berechting uiterst gering. Het vergelijken van het materieel toepassingskader van relevante strafbepalingen met het materieel toepassingskader van de intrekkingsbevoegdheid is dan ook weinig zinvol.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan onderbouwen waarom zij in tegenstelling tot de AIVD en NCTV wel denkt dat terugkeer per definitie een gevaar is.

Er zijn op dit moment ongeveer 40 terugkeerders in Nederland (aantal per 1 maart 2016). Het aantal mensen dat maandelijks terugkeert, is sinds begin 2015 zeer beperkt. Bij de CT Infobox, een samenwerkingsverband van AIVD, FIOD, FIU, IND, Inspectie SZW, KMar, MIVD, Nationale Politie, NCTV en OM, is onderzoek gedaan naar personen die met jihadistische intenties naar Syrië zijn gegaan en weer naar Nederland terugkeerden. Het onderzoek, dat is gebaseerd op de databestanden van de partners van de CT Infobox, is vertrouwelijk, maar in een niet-gerubriceerde samenvatting zijn een aantal bevindingen van de NCTV met betrekking tot huidige groep terugkeerders gepresenteerd.[1]

Het is op dit moment de inschatting van de NCTV dat onder de toekomstige terugkeerders zich wel eens veel meer geharde strijders kunnen bevinden, die zich in Nederland, al dan niet in opdracht van groepen in Syrië, inlaten met activiteiten die een dreiging voor de nationale veiligheid kunnen opleveren. Van nieuwe terugkeerders gaat in principe een grotere dreiging uit, vooral omdat ze meestal langer bij terroristische groepen zijn verbleven. Daar hebben ze veel geweld meegemaakt en zijn ze onderwezen in de jihadistische geweldsideologie. Ook hebben ze waarschijnlijk ervaring met wapens en explosieven opgedaan. Mogelijk worden terugkeerders met een opdracht van terroristische groepen gestuurd om aanslagen te plannen of te plegen.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk het Nederlanderschap preventief in te trekken en betrokkene tot ongewenst vreemdeling te verklaren. Dit verhindert dat de persoon als Nederlander kan blijven reizen en beperkt derhalve zijn mogelijkheden om zich legaal in het Schengengebied te bewegen. Deze wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap levert derhalve een bescheiden, maar desalniettemin belangrijke bijdrage aan de vermindering van de dreiging die uitgaat van nieuwe terugkeerders. In ieder geval zal overigens een individuele belangenafweging plaatsvinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nog eens nader kan onderbouwen waarom het bestaande instrumentarium tekortschiet en welke andere mogelijkheden de regering heeft overwogen om het met dit wetsvoorstel beoogde preventieve effect te bereiken.

Zoals hierboven ook in reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven is het strafrechtelijk instrumentarium niet zozeer ontoereikend ten gevolge van inhoudelijke tekortkomingen, maar veeleer weinig effectief bij het verblijf van betrokkene in het buitenland. Strafvorderlijke voorzieningen, waaronder voorlopige hechtenis, kunnen in dat geval immers niet worden ingezet. Dit wetsvoorstel heeft tot doel in die gevallen waarin er sprake is van een bedreiging van de nationale veiligheid doordat betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, het Nederlanderschap te kunnen intrekken en aldus de nationale veiligheid te beschermen. Alternatieve maatregelen, zoals het tegengaan van radicalisering of het voorkomen van uitreis, is in deze gevallen niet meer aan de orde.

Deze leden vragen of de regering inzicht kan geven in de verhouding tussen het aantal enkele en dubbele nationaliteiten van de huidige groep jihadisten?

---

[1] Samenvatting De jihad beëindigd? 24 teruggekeerde Syriëgangers in beeld, publicatie NCTV, 21 januari 2016, www.nctv.nl.

Er zijn in totaal tot nu toe circa 240 jihadisten uit Nederland uitgereisd (aantal per 1 maart 2016/bron AIVD), en dat aantal neemt nog steeds gestaag toe. Ongeveer 160 Nederlandse jihadisten zijn momenteel (cijfers per 1 maart 2016/bron AIVD) in Syrië en Irak actief in groepen zoals ISIS en Jabhat al-Nusra. Zij zijn actief als strijders maar werken ook in propaganda en rekrutering/ werving. Nederlandse jihadistische vrouwen in Syrië hebben soms een vooraanstaande rol in de propaganda en rekrutering van jihadisten in Nederland. Er zijn waarschijnlijk 42 uitreizigers uit Nederland gesneuveld in Syrië en Irak (aantal per 1 maart 2016/bron AIVD). Het merendeel van de uitreizigers is in het bezit van een dubbele nationaliteit (Nederlandse én niet-EU nationaliteit).
Er zijn op dit moment ongeveer 40 terugkeerders in Nederland. Het aantal mensen dat maandelijks terugkeert, is sinds begin 2015 zeer beperkt. De etnische, culturele en sociaal-economische achtergrond van deze terugkeerders is divers. Veel nationaliteiten zijn vertegenwoordigd. Enkele terugkeerders zijn bekeerlingen met een autochtone Nederlandse achtergrond.[2]

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen over teruggekeerde jihadisten.

Er zijn op dit moment ongeveer 40 terugkeerders in Nederland (aantal per 1 maart 2016/bron AIVD). Het aantal mensen dat maandelijks terugkeert, is sinds begin 2015 zeer beperkt. Binnen deze groep terugkeerders maakten, volgens informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de meeste mannen in Syrië actief deel uit van jihadistische strijdgroepen. Ze ondergingen training en namen deel aan gevechten. De vrouwen onder deze groep terugkeerders hadden vooral een ondersteunende rol. Van niet alle personen is bekend waarom zij terugkeerden. Bij een relatief grote groep speelden vooral persoonlijke ervaringen of teleurstelling (of een combinatie daarvan) een rol. Enkele vrouwen kwamen terug omdat ze zwanger raakten. Sommige Syriëgangers bleken ongeschikt om te vechten. Anderen gingen ten onder aan heimwee en gevoelens van gemis. Ook blijkt het in de propaganda afgeschilderde «Syrische paradijs» voor diverse jihadreizigers zwaar tegen te vallen: zij zien er chaos, gebrek aan leiderschap, «onislamitisch gedrag» jegens de vrouwelijke bevolking. Er is veel ruzie, om de macht en om geld bijvoorbeeld. En er heerst onderling wantrouwen. Het is mogelijk dat deze persoonlijke redenen om terug te keren (gezondheid, falen, heimwee, desillusie) zich vooral voordoen in deze eerste groep van terugkeerders. Onder de toekomstige terugkeerders kunnen zich wel eens veel meer geharde strijders bevinden, die zich in Nederland, al dan niet in opdracht van groepen in Syrië, inlaten met activiteiten die een dreiging voor de nationale veiligheid kunnen opleveren.[3]

De dynamiek van de actuele dreigingssituatie vereist een breed palet aan mogelijke interventies en preventie. Met een combinatie van persoonsgerichte interventies en preventieve maatregelen – samengebundeld in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme – werkt het kabinet aan een veilige en weerbare samenleving. De beschikbare middelen bij alle partners (landelijk en lokaal) worden aangewend om de risico's die van terugkeerders uit gaan weg te nemen. Terugkeerders zijn o.a. onderwerp van inlichtingenmatig en/of strafrechtelijk onderzoek. Ten aanzien van terugkerende jihadisten geldt dat alle beschikbare middelen bij de landelijke en lokale partners worden aangewend om eventuele risico's die

[2] Samenvatting De jihad beëindigd? 24 teruggekeerde Syriëgangers in beeld, publicatie NCTV, 21 januari 2016, www.nctv.nl.
[3] Samenvatting De jihad beëindigd? 24 teruggekeerde Syriëgangers in beeld, publicatie NCTV, 21 januari 2016, www.nctv.nl.

van hen uit kunnen gaan weg te nemen. Politie en AIVD maken een inschatting van de potentiële dreiging die van onderkende terugkeerders uitgaat. Het uitgangspunt is dat terugkeerders direct worden aangehouden en bewijsmateriaal zo veel mogelijk wordt veilig gesteld. Het OM kan, waar opportuun, overgaan tot strafvervolging. Waar nodig houden politie en AIVD terugkeerders scherp in beeld, blijven zij alert op ontwikkelingen en delen zij relevante informatie waar mogelijk. Terugkeerders worden daarnaast in het lokale domein regelmatig besproken in een multidisciplinair casusoverleg. Hierin werken de betrokken landelijke en lokale partijen (strafrechtelijk en bestuurlijk) intensief samen met het doel informatie uit te wisselen en een pakket met de meest effectieve maatregelen samen te stellen.
Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om bij een deel van de personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid een ontneming van de nationaliteit te combineren met de ongewenstverklaring. Dit is een bescheiden maar een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de dreiging voor Nederland momenteel uitgaat van het mondiaal jihadisme.

Ook met het oog op terugkerende jihadisten met een enkele nationaliteit heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend waarin de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid krijgt tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan (wetsvoorstel 34 359). In die gevallen kan de desbetreffende persoon een gebiedsverbod, een contactverbod, een uitreisverbod en/of een meldplicht worden opgelegd.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering vindt dat de nationale veiligheid prevaleert boven strafvervolging. Kan de regering toelichten waarom de nationale veiligheid niet zodanig kan worden gediend dat de mogelijkheid van strafvervolging ook blijft openstaan?

De stelling die de leden van deze fractie aanhalen staat in een specifieke context waarin een reactie is gegeven op de stellingname van het NJCM dat Nederland in alle gevallen de voorkeur zou moeten geven aan strafrechtelijke vervolging in plaats van bescherming van de nationale veiligheid door intrekking van de nationaliteit. Dit onderschrijf ik niet. Wanneer strafrechtelijke vervolging wegens een in het buitenland begaan misdrijf en een niet-aanwezige verdachte voor aanzienlijke (bewijs)problemen zorgt en er reden is om aan te nemen dat betrokkene een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt, omdat hij zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, dient er ruimte te zijn voor intrekking van de nationaliteit. Het is niet zo dat door de intrekking de mogelijkheden voor strafrechtelijk ingrijpen verloren zijn gaan. Zo is bijvoorbeeld bij terroristische misdrijven op grond van universele rechtsmacht vervolging mogelijk, ook na intrekking van de nationaliteit. De strafrechtelijke problemen waaraan hierboven wordt gerefereerd, gelden echter ook dan nog onverkort.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen de maatregel uit het wetsvoorstel uitsluitend in te zetten als ultimum remedium en niet voordat geprobeerd is tot een strafrechtelijke veroordeling te komen.

Het ligt niet voor de hand om het Nederlanderschap alleen op deze grond in te trekken wanneer geprobeerd is tot een strafrechtelijke veroordeling te komen. Het belang van bescherming van de nationale veiligheid verzet zich hiertegen.

Deze leden vragen of de regering van plan is een regeling te treffen voor uitreizigers die in het buitenland gederadicaliseerd zijn en willen terugkeren. Op welke manier wordt in dit wetsvoorstel door de regering rekening gehouden met deze groep?

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op het intrekken van het Nederlanderschap van een persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van Nederland. Dergelijke personen zijn geen waarschijnlijke kandidaten voor deradicalisering. Voor zover personen in het buitenland gederadicaliseerd zijn en zich nadrukkelijk hebben afgekeerd van de organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, voldoen zij niet of niet langer aan het criterium voor intrekking van het Nederlanderschap op grond van dit wetsvoorstel. Als zij deradicaliseren nadat hun Nederlanderschap is ingetrokken, kunnen zij de Nederlandse nationaliteit niet herkrijgen. In bijzondere gevallen kan hierop een uitzondering worden gemaakt, maar dat kan pas na vijf jaar en na het horen van de Raad van State.

4. Vaststelling lijst organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over het samenstellen van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband waarom de Minister zelf een lijst vaststelt, in plaats van zich te baseren op bestaande sanctielijsten.

Niet alle op de internationale sanctielijsten opgenomen organisaties vormen een dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. De internationale sanctielijsten bevatten weliswaar organisaties met een terroristisch karakter, maar de dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid is geen noodzakelijke voorwaarde voor plaatsing op deze lijst. De bestaande nationale en internationale sanctielijsten zijn ook niet opgesteld met het oog op de voorliggende bevoegdheid tot intrekking. De sanctielijsten zijn ruimer dan de categorie organisaties die mij in het kader van dit wetsvoorstel voor ogen staat. Een lijst die specifiek is opgesteld op basis van het criterium dat de organisaties op die lijst een bedreiging van de Nederlandse nationale veiligheid zijn en aansluiting bij die organisaties een intrekking van de Nederlandse nationaliteit kan rechtvaardigen, acht ik daarom noodzakelijk. Wel zullen bij het opstellen van deze lijst de sanctielijsten een belangrijke voorselectie vormen. Aldus is aanwezigheid van de organisatie op de sanctielijsten wel een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde om aan te nemen dat de organisatie ook een bedreiging voor de nationale veiligheid is.

Het ligt voor de hand organisaties of groepen in de lijst op te nemen die:
a) geweld gebruiken om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken/ een ideologie hanteren waarvan geweld deel uitmaakt;
b) die daarbij een antiwesterse (en daarmee anti-Nederlandse) agenda hanteren; en
c) een antiwesterse agenda ook in de praktijk brengen, aanslagen plegen of hebben gepleegd tegen en in het Westen.

Organisaties die aan deze criteria voldoen zijn op dit moment Al Qaida en ISIS, inclusief hun respectievelijke (regionale) onderafdelingen/ filialen en partnerorganisaties. Van deze groepen gaat een geweldsdreiging uit tegen het Westen en daarmee ook tegen Nederland, Nederlanders of Nederlandse belangen.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de situatie waarin de een Nederlander zich al eerder heeft aangesloten bij een organisatie, die nadien op de lijst wordt geplaatst.

De lijst van organisaties dient de voorzienbaarheid van de maatregel. Wanneer een terroristische organisatie op een later tijdstip op de lijst wordt geplaatst, is de vraag of het Nederlanderschap kan worden ingetrokken afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Indien de betrokken persoon zich nog steeds heeft aangesloten bij de organisatie, dat wil zeggen, werkzaamheden verricht en de intentie heeft om aangesloten te zijn, dan kan dit aanleiding zijn om het Nederlanderschap in te trekken. Wanneer de aansluiting bij de organisatie inmiddels is beëindigd, is hier geen grond meer voor. Het is dus geen vereiste dat de organisatie ten tijde van de aansluiting van betrokkene reeds op de lijst is opgenomen. Op of voor het moment van opname van de organisatie op de lijst kan betrokkene zich nog terugtrekken. Bedacht moet worden dat het steeds gaat om (terroristische) organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Wie zich aansluit bij een dergelijke organisatie en zich ook nadien daarvan niet expliciet en overtuigend distantieert, doet dat bewust en kan volledig daarvoor verantwoordelijk worden gehouden.

De vragen van de leden van de PVV-fractie over het verlies van rechtswege worden in paragraaf 8 beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen of niet nog steeds als voorwaarde is gesteld dat het onomstotelijk moet vaststaan dat betrokkene door zijn gedrag de essentiële belangen van zijn land heeft geschaad. Voorts vragen zij of het niet per definitie zo is dat dit niet vaststaat voordat een rechter iemand veroordeelt voor een dergelijk delict. Ook vragen zij waarom de regering denkt dat de Minister van Veiligheid en Justitie in korte tijd in staat is te doen waar het strafproces omwille van de zorgvuldigheid langer over doet.

De internationaalrechtelijke grondslag voor intrekking van de nationaliteit is, zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, het feit dat betrokkene de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. Dit is het criterium dat is opgenomen in het EVN. Daarnaast biedt het EVN ook de mogelijkheid om de nationaliteit in te trekken bij deelname aan vreemde krijgsdienst. Het EVN stelt niet dat een strafrechtelijke veroordeling hiervoor vereist is. Het is dus niet per definitie zo dat iemand strafrechtelijk veroordeeld moet zijn. Wel dienen uiteraard de feitelijke gedragingen die de essentiële belangen van de staat ernstig schaden met voldoende zekerheid vast te staan.

De intrekking is een ordemaatregel waarbij het beoordelen van het gevaar voor de nationale veiligheid centraal staat. In het strafproces gaat het om het beoordelen van de schuld of onschuld van een verdachte aan een bepaald ten laste gelegd delict. Dit zijn andere zaken. Het is dus niet zo dat ik mezelf in staat acht om in minder tijd hetzelfde te doen als in een strafproces, het zijn geheel verschillende zaken.

Deze leden hebben voorts enkele opmerkingen over het feit dat geen beroep openstaat tegen plaatsing op de lijst van terroristische organisaties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in dit verband of alleen terroristische organisaties op de lijst kunnen worden opgenomen.

Aan plaatsing op de lijst zijn voor de organisatie als zodanig geen rechtsgevolgen verbonden. Dit is anders bij de bestaande sanctielijsten, waarbij plaatsing op de lijst direct gevolgen heeft voor de organisatie of

de persoon. De plaatsing op de lijst van organisaties zal met de grootst mogelijke zorgvuldigheid geschieden. De lijst zal veel beperkter zijn dan de Europese lijsten die leiden tot bevriezing van het vermogen van personen en organisaties. Het gaat immers alleen om organisaties die deelnemen aan een gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het gaat hier inderdaad om terroristische organisaties. De kans dat een organisatie die te goeder trouw is hierop terechtkomt en hierdoor imagoschade leidt, acht ik verwaarloosbaar. Als een belanghebbende van mening is dat een organisatie ten onrechte op de lijst is geplaatst, kan hij dit in een procedure inzake de intrekking van het Nederlanderschap naar voren brengen.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een uiteenzetting van de regering over de preventieve werking in relatie tot de verantwoordelijkheid die moet worden toegekend aan degenen die zich aansluiten bij een terroristische organisatie, gelet op het feit dat intrekking geen automatisme is.

Het feit dat het verlies van het Nederlanderschap vooraf gegaan wordt door een belangenafweging en niet van rechtswege vervalt betekent naar mijn oordeel niet dat hiermee aan de verantwoordelijkheid die betrokkene zelf draagt voor zijn gedrag wordt afgedaan. Betrokkene kan op voorhand beseffen dat hij de kans aanvaardt dat het Nederlanderschap zal worden ingetrokken indien hij zijn voornemens om zich aan te sluiten doorzet. Ik acht het niet waarschijnlijk dat van verlies van rechtswege een grotere preventieve werking uitgaat dan van een bevoegdheid tot intrekking. Betrokkene heeft immers met de aansluiting bij dergelijke organisaties te kennen gegeven zich weinig aan de Nederlandse rechtsorde gelegen te laten.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering heeft afgezien van een dwingende bepaling om het Nederlanderschap in te trekken, terwijl ook daarmee de door de regering genoemde waarborgen behouden kunnen blijven, waarbij dan in het kader van de dwingende afwijzingsgrond een afweging kan plaatsvinden.

Een dwingende intrekkingsgrond zou slechts mogelijk zijn wanneer hierop relatief ruim geformuleerde uitzonderingsgronden zouden worden opgenomen, met betrekking tot de opportuniteit van strafrechtelijke vervolging, de persoon van de betrokkene en Europeesrechtelijke elementen, teneinde recht te doen aan de noodzakelijke belangenafweging. Dit zal per saldo niet leiden tot meer intrekkingen en naar mijn oordeel minder recht doen aan de aard van de bevoegdheid dan de huidige facultatieve formulering. Het uitgangspunt zal overigens steeds zijn dat in alle gevallen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van het wetsvoorstel, de nationaliteit wordt ingetrokken. Dit is alleen anders indien dit tot staatloosheid zou leiden of indien er bijzondere, op het individu betrekking hebben omstandigheden zijn aan intrekking in de weg staan.

5. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en de daarop volgende ongewenstverklaring

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met de zin dat intrekking van het Nederlanderschap «in beginsel» een onomkeerbare maatregel is. De leden van de PVV-fractie vragen naar de uitzonderingen op deze onomkeerbaarheid.

Op grond van artikel 14, vijfde lid (nieuw) zullen oud-Nederlanders die het Nederlanderschap hebben verloren op deze grond niet kunnen herkrijgen, behoudens in uitzonderlijke gevallen. Herkrijging kan slechts vijf jaar na verlies en na het horen van de Raad van State. Gelet op de grond voor het verlies van het Nederlanderschap zal betrokkene geen waarschijnlijke kandidaat zijn voor herkrijging van het Nederlanderschap. Hiermee zal deze persoon in de regel definitief geen Nederlander meer zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen op welk moment wordt over gegaan tot het intrekken van het Nederlanderschap.

Wanneer de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een ambtsbericht uitbrengen over een bepaalde persoon aan de Minister van Veiligheid en Justitie zal, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid om een belangenafweging te maken, een intrekkingsbesluit worden voorbereid. Het moment waarop een ambtsbericht wordt uitgebracht zal afhankelijk zijn van alle omstandigheden van het geval, waaronder onder meer de hoeveelheid informatie die bekend is over de persoon en de mate van zekerheid van deze informatie.

Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom in het geval dat het verblijfsrecht niet kan worden onthouden op grond van artikel 8 EVRM de grond voor intrekking van het Nederlanderschap niet aan de orde is.

Wanneer op voorhand vaststaat dat na intrekking van het Nederlanderschap ongewenstverklaring niet mogelijk zal zijn, omdat betrokkene aan artikel 8 EVRM een recht op toegang zou kunnen ontlenen, treft de intrekking in het belang van de nationale veiligheid geen doel. Het doel is immers bescherming van de nationale veiligheid door het weren van betrokkene uit Nederland. Wanneer de intrekking niet het beoogde doel bereikt, omdat betrokkene als vreemdeling toegang zou kunnen krijgen tot Nederland, is hier geen grond voor.

Uiteraard kan betrokkene na terugkeer onder omstandigheden in Nederland wel strafrechtelijk worden vervolgd wegens deelneming aan een terroristische organisatie of een ander terroristisch misdrijf. Na een onherroepelijke veroordeling kan dan alsnog zijn Nederlanderschap worden ingetrokken op grond van artikel 14, tweede lid, RWN. Of deze intrekking kan worden gevolgd door – in dit geval – een zwaar inreisverbod, vergt een afzonderlijke belangenafweging.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister geadviseerd wordt voorafgaand aan zijn besluit tot intrekking en hoe de regering denkt over het instellen van een onafhankelijke commissie, die Minister voorafgaand aan de intrekking kan adviseren.

In de praktijk zal het intrekkingsbesluit worden voorbereid door de ambtenaren van de Minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van een ambtsbericht van de AIVD. De ambtenaren zullen in voorkomende gevallen de Minister adviseren over de vraag of tot intrekking over kan worden gegaan. Het ligt niet voor de hand om een onafhankelijke commissie in te stellen die voorafgaand aan de intrekking de Minister adviseert. Ik zie niet welke toegevoegde waarde een dergelijke commissie zou kunnen hebben. Het afwegen van de belangen van bescherming van de nationale veiligheid tegenover de individuele belangen van betrokkene is naar mijn oordeel bij uitstek een taak die onder de verantwoordelijkheid van de Minister dient plaats te vinden. Daarenboven zal het hier bij uitstek gaan om zaken waarbij in belang van de nationale veiligheid snelheid van handelen geboden is.

De leden van de CDA-fractie stellen een systeem voor waarbij het Nederlanderschap van rechtswege vervalt, behoudens enkele in de wet opgenomen uitzonderingen, zoals het verlenen van medische hulp.

Allereerst hecht ik eraan op te merken dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen situaties waarin een uitzondering op de toepassing van de intrekkingsgrond aan de orde is en situaties waarin niet aan de criteria voor intrekking is voldaan. De situatie waarin iemand uitreist met enkel als doel het verlenen van medische hulp of met een journalistieke missie zal hij/zij überhaupt niet in aanmerking komen voor intrekking van het Nederlanderschap, omdat er geen sprake is van aansluiting bij een terroristische organisatie in de zin van dit wetsvoorstel. Immers niet het uitreizen als zodanig is grond voor intrekking van het Nederlanderschap, maar de aansluiting bij een terroristische organisatie in het buitenland. Voor de andere elementen die betrokken worden bij de belangenafweging, zoals de opportuniteit van strafrechtelijke vervolging, maar ook omstandigheden die de persoon van betrokkene betreffen, geldt dat deze bij uitstek wegingsfactoren zijn die niet geschikt zijn om te vertalen naar een limitatieve lijst van uitzonderingsgronden, zeker niet wanneer het Nederlanderschap van rechtswege vervalt. De wegingsfactoren vragen bij uitstek een inhoudelijke beoordeling, die niet plaats kan vinden bij verlies van rechtswege. In de praktijk zal een dergelijke regeling leiden tot rechtsonzekerheid, voor betrokkene, maar ook voor de overheid zelf over de vraag of het Nederlanderschap nu verloren is gegaan.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering geen onduidelijkheid schept in de wetsgeschiedenis door als (harde) voorwaarde te stellen dat betrokkene feitelijk handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie moet hebben verricht. Weliswaar volgt hierop de nuancering dat geen voorwaarde is dat betrokkene zelf geen geweld heeft gebruikt, maar erkent de regering dat nu al (in gevoerde strafzaken) de bewijsgaring hieromtrent vaak niet altijd uitsluitsel geeft? Zij hebben voorts enkele vragen over het begrip aansluiting.

Graag verduidelijk ik deze passage in de memorie van toelichting nader. De passage ziet op de voorwaarde voor het intrekken van het Nederlanderschap bij gevaar voor de nationale veiligheid. Daarbij is het van belang dat feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie moeten zijn verricht, maar bijvoorbeeld het plegen of aansturen van geweld zijn niet de enige handelingen die voor de inzet van deze bevoegdheid in aanmerking komen. Van belang is dat hier niet gaat om strafrecht, waarbij ten genoegen van de strafrechter wettig en overtuigend moet worden bewezen dat een bepaald strafbaar feit is begaan, maar om bestuursrecht, waarbij het bestuur met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een besluit neemt, waarna in beroep de rechter oordeelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot dit besluit had kunnen komen.

«Aansluiting» is een centraal begrip in dit wetsvoorstel. Dit is een sterk feitelijk begrip dat afhangt van de individuele feitelijke omstandigheden, zoals gedragingen of handelingen, en intentie. Zoals verwoord in de memorie van toelichting is sprake van aansluiting indien op basis van gedragingen kan worden vastgesteld dat betrokkene de doelen van de terroristische organisatie onderschrijft en tevens feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie verricht. Op basis van één enkele fotobron of één enkel afgetapt telefoonbericht zoals beschreven door de CDA-fractie, zal het lastig zijn om de voorwaarden voor aansluiting te vervullen. Nadere bronnen, zoals niet uitputtend beschreven in de memorie van toelichting, waaruit de aansluiting bij een terroristische organisatie kan worden afgeleid, zullen dus nodig zijn om de

noodzakelijke integrale weging te laten plaatsvinden. Tegelijkertijd kan een dergelijke foto of een afgetapt telefoonbericht wel een duidelijke aanleiding zijn om nader onderzoek te verrichten.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ook nader in te gaan op uitgereisde vrouwen in Syrië, in het bijzonder hoe hun werkzaamheden moeten worden gewogen ten opzichte van bijvoorbeeld professionele medische hulp verlenen.

Met betrekking tot de casuïstiek van vrouwen die zich aansluiten bij een terroristische organisatie is het van belang te melden dat ook daar een integrale afweging plaatsvindt en dat daarbij de aard van de werkzaamheden wordt meegewogen bij het oordeel of wel of niet sprake is van aansluiting. Met betrekking tot de rol van vrouwen bij de terroristische organisatie ISIS meldt de AIVD publicatie «Leven bij ISIS» van januari 2016 dat van vrouwen in ISIS-gebied wordt verwacht dat zij zich actief voor de groepering inzetten. Primair draait het hierbij om zo snel en zo veel mogelijk kinderen te krijgen. Vrouwen dienen hun zoons op te voeden tot ISIS-strijders. Dochters dienen op hun beurt met strijders te trouwen en met hetzelfde doel als hun moeder kinderen te krijgen. In de tweede plaats vormt het rekruteren van andere vrouwelijke uitreizigers, vaak familie of vriendinnen, een cruciaal onderdeel van het leven van een vrouw in ISIS-gebied. In het verlengde hiervan vormt het produceren van ISIS-propaganda voor velen ook een kerntaak. Sommige vrouwen werken als lerares of medicus, terwijl anderen logistieke taken uitvoeren voor ISIS. Wat volgens de AIVD alle uitgereisde vrouwen in ISIS-gebied gemeen hebben, is dat ze een bijdrage leveren om de terroristische organisatie ISIS draaiende te houden. De inzet en daarbij horende feitelijke gedragingen van deze vrouwen in ISIS-gebied zijn illustratief voor de wijze waarop aansluiting door personen bij een terroristische organisatie kan worden vormgegeven naast bijvoorbeeld het plegen of aansturen van geweld. Het gaat bij aansluiting steeds om een combinatie van feitelijke handelingen en de intentie zoals deze uit gedragingen van betrokkene kenbaar wordt.

Dit verschilt wezenlijk van personen die vanuit een medische roeping professionele hulp willen verlenen in de gebieden waarin een terroristische organisatie actief is of journalisten die vanuit die gebieden verslag willen doen, zonder dat zij enige sympathie hebben voor de ideologie van een terroristische organisatie. Voor hen zal intrekking van het Nederlanderschap niet aan de orde zijn, omdat de intentie om zich aan te sluiten bij deze organisatie ontbreekt.

Ook ten aanzien van verschil in virtueel en fysiek uitreizen vragen de leden van de CDA-fractie de regering een nadere toelichting te geven op de huidige actualiteit en dientengevolge grond voor intrekking van de nationaliteit. Zij vragen voorts welke afstemming op dit punt zal worden gezocht met buitenlandse autoriteiten.

Het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op personen die zich in het buitenland bevinden en die zich blijkens informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de Nederlandse nationale veiligheid. De huidige inzet is erop gericht om personen, die met jihadistische intenties willen uitreizen naar Syrië en Irak, tegen te houden. Het is beter potentiële uitreizigers in Nederland te houden. Hier kunnen ze beter in de gaten worden gehouden, zullen ze worden besproken in een multidisciplinair casusoverleg teneinde passende maatregelen te treffen en kan eventueel strafrechtelijke vervolging worden ingezet. Daarom zet het kabinet in op het verstoren of voorkomen van uitreizen met jihadis-

tische intenties. Bovendien is internationaal de afspraak gemaakt om reisbewegingen van terroristen te voorkomen, hierbij wijs ik u op de VN resolutie 2178 van september 2014. Hiermee wordt ook voorkomen dat terroristische organisaties worden versterkt met Westerse strijders. Zodoende zal in de door de leden van de CDA-fractie geschetste casuïstiek de inzet gericht zijn op het onderbreken van de uitreis, het treffen van verdere passende maatregelen en zal het openbaar ministerie per geval bekijken of strafrechtelijk vervolgen opportuun is.

Het kabinet ziet er meerwaarde in om dergelijk kwesties op multilateraal niveau te bespreken. Als EU voorzitter maakt Nederland zich in het bijzonder sterk voor de verdere verbetering van de uitwisseling van informatie tussen EU lidstaten om terroristische reisbewegingen in een vroeg stadium te detecteren, signaleren en te stoppen. Hiermee geeft Nederland invulling aan een van de prioritaire maatregelen die de EU lidstaten overeen zijn gekomen tijdens de buitengewone JBZ-raad van 20 november. Toen is vastgesteld dat aanzienlijke ruimte bestaat voor verdere optimalisering en verbetering van het gebruik beschikbare systemen voor informatie-uitwisseling, zoals het SIS II en het Focal Point Travellers bij Europol. Een eerste inventarisatie van concrete verbeterpunten en oplossingen is gemaakt tijdens de informele JBZ raad van 25 januari en een hoog ambtelijke conferentie op 1 maart jl. Mede op basis van de discussie met de EU LS in de JBZ-raad van 10 maart, zal Nederland een Actieplan opstellen, inclusief tijdpad voor implementatie, dat zal worden gepresenteerd aan de JBZ-raad in juni.

In het stadium waarin betrokkenen in het Schengengebied worden aangehouden voordat ze zich begeven in het gebied waar de organisatie actief is, zal intrekking van het Nederlanderschap nog niet aan de orde zijn. In dat stadium is immers wel al sprake van de intentie om zich aan te sluiten maar (nog) niet van feitelijke handelingen voor de organisatie. Bovendien zou een van de doelstellingen van het wetsvoorstel – voorkomen dat betrokkene legaal het Schengengebied kan inreizen – niet kunnen worden bereikt. Overdracht aan Nederland en zo mogelijk strafrechtelijke vervolging liggen dan inderdaad meer voor de hand. Bij een onherroepelijke veroordeling kan dan alsnog tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan.

Deze leden vragen zich af of er sprake kan zijn van intrekking van de nationaliteit indien de situatie aan de orde is dat de autoriteiten kenbaar is geworden dat personen zich (als eindstation) hebben aangesloten bij een terroristische cel van bijvoorbeeld Al Qaida of ISIS in een Europese lidstaat, of dat hier redenen zouden zijn om strafrechtelijke uitlevering te verkiezen.

Personen die zich in een Europese lidstaat bevinden kunnen in de gaten worden gehouden, er kan onderzoek naar hen plaatsvinden en is rechtshulp mogelijk. Hierdoor kan dossieropbouw plaatsvinden, die op enig moment kan leiden tot strafrechtelijke vervolging, waarbij dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Aldus kan de dreiging die van dergelijke personen uitgaat adequaat worden aangepakt. Uiteraard zal het openbaar ministerie per geval bekijken of strafrechtelijke vervolging opportuun is.

De leden van de CDA-fractie vragen of in plaats van «kan» niet standaard het vervallen verklaarde paspoort zou moeten worden opgenomen in de database van Interpol, de Stolen and Lost Travel Document Database (SLTD) en in het Schengen Informatiesysteem (SIS-II).

De vervallen documenten zullen worden opgenomen in het SIS II en SLTD wanneer de reisdocumenten niet in handen zijn van de bevoegde autoriteit. Zowel het SIS II als het SLTD kennen (hun eigen) criteria voor de opname van documenten in de databases. Een dwingende bepaling om alle vervallen documenten daarin op te nemen zou daaraan voorbij gaan en brengt dat een risico met zich mee de effectiviteit van de databases te ondermijnen. Ik ben het wel met het CDA eens dat het streven moet zijn om alle vervallen documenten die nog in omloop zijn als zodanig worden opgenomen in de genoemde databases, maar ik zie geen aanleiding om daar een dwingende bepaling van te maken.

Deze leden vragen de regering mogelijk denkbare uitzonderingen weer te geven ten aanzien van de beslissing tot ongewenstverklaring na intrekking van het Nederlanderschap. De leden van de PVV-fractie vragen aan welke uitzonderingssituaties gedacht kan worden wanneer het gaat om het niet intrekken van het Nederlanderschap op basis van de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal de intrekking van het Nederlanderschap alleen plaatsvinden als ook ongewenstverklaring mogelijk is. De situatie dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken maar van ongewenstverklaring wordt afgezien zal zich derhalve niet voordoen. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en het besluit de persoon ongewenst te verklaren worden gelijktijdig bekend gemaakt.

Redenen om van de ongewenstverklaring en dus ook van intrekking van het Nederlanderschap af te zien zullen in het algemeen verband houden met artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Gelet op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een ongewenstverklaring een inmenging in het familie- of gezinsleven dat de betrokkene in Nederland heeft. Om te kunnen bepalen of inmenging in het gezinsleven gerechtvaardigd is moeten de individuele belangen die de betrokkene heeft worden afgewogen tegen het belang van de Staat. Deze belangenafweging richt zich op onder meer op de duur van het verblijf in Nederland, de mogelijkheden die de betrokkene heeft om het gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen, medische omstandigheden en de banden die de vreemdeling en diens familie- of gezinsleden heeft met Nederland en met het land waarvan hij de tweede nationaliteit heeft. Te denken valt aan de situatie dat betrokkene in Nederland een gezin heeft en er objectieve belemmeringen bestaan voor dat gezin om zich met betrokkene elders te vestigen, waardoor de staat door intrekking van het Nederlanderschap het gezin duurzaam zou scheiden. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de gezinsleden een vluchtelingenstatus hebben en betrokkene alleen toegang kan krijgen tot het land waaruit de gezinsleden zijn gevlucht. Ook zou een uitzondering denkbaar zijn in het geval betrokkene een gezin heeft in Nederland en een van de gezinsleden een ernstige handicap of aandoening heeft waarvoor behandeling elders niet mogelijk is. Ook dan zou intrekking van het Nederlanderschap en ongewenstverklaring leiden tot een duurzame inbreuk op het gezinsleven. Steeds zal worden beoordeeld of een dergelijke scheiding van het gezinsleven in het licht van het belang van de nationale veiligheid is gerechtvaardigd.

Belangen van de staat zien onder meer op de openbare orde en nationale veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In het geval de betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid wegen de belangen die de staat heeft bij het voorkomen van de terugkeer van de vreemdeling naar Nederland zwaar, maar het valt niet ten volle uit te sluiten dat na weging van alle belangen in een voorkomend geval van de

ongewenstverklaring en intrekking van het Nederlanderschap moet worden afgezien.

De aan het woord zijnde leden vragen ten aanzien van de door de regering beschreven mogelijkheid om af te zien van het intrekken van het Nederlanderschap of de regering van mening is dat hiervan alleen sprake kan zijn, indien de jihadstrijder is teruggekeerd in Nederland, en niet al wanneer betrokkene het voornemen heeft tot terugkeer.

De inschatting van de leden van de CDA-fractie is correct. Er zal alleen aanleiding zijn om af te zien van intrekking van het Nederlanderschap wanneer betrokkene daadwerkelijk is teruggekeerd. Het voornemen tot terugkeer is hiervoor onvoldoende. De Raad voor de rechtspraak verwijst naar een email die is gewisseld waarin verschillende vragen, die de Raad ter nadere toelichting had gesteld, informeel zijn beantwoord. De email en de bijgevoegde bijlage heb ik ter volledigheid bijgevoegd bij deze nota[4].

Deze leden vragen waarom als voorwaarde voor de toepassing wordt gesteld dat de betrokkene zich niet in het Koninkrijk bevindt. Is de betreffende persoon dan ineens geen gevaar meer voor de nationale veiligheid en kan dan wel worden gewacht tot het OM het bewijs rond krijgt?

Wanneer betrokkene zich binnen de grenzen van het Koninkrijk bevindt, prevaleert een strafrechtelijke vervolging. Daar waar dit niet mogelijk is, en er een gevaar is voor de nationale veiligheid kunnen andere maatregelen worden genomen om dit gevaar af te wenden, zoals de bestuurlijke maatregelen die zijn voorgesteld in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over het begrip aansluiting, in het bijzonder of de regering kan verduidelijken hoe een intentie boven redelijke twijfel verheven vastgesteld kan worden dat de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschreven worden en/of er een intentie tot aansluiten bestaat. Zij vragen zich af of bij veel van de afgelopen jaren in het strafrecht opgenomen (voorbereidings)delicten ten aanzien van terrorisme problemen zijn met de bewijslast aangaande de intentie-elementen.

In de wettekst is voldoende duidelijk opgenomen dat uit de gedragingen van betrokkene moet blijken dat hij zich heeft aangesloten. In de memorie van toelichting is aangegeven dat onder aansluiten dient te verstaan iemand die de intentie heeft om zich aan te sluiten en handelingen verricht voor de organisatie. Naar mijn oordeel is hiermee voldoende helder wanneer betrokkene met zijn handelen binnen het bereik van de maatregel komt.

De intentie moet in alle gevallen blijken uit de gedragingen van betrokkene. Deze intentie kan bijvoorbeeld blijken uit eerdere uitingen van betrokkene, online of via sms of iets dergelijks, of uit alle omstandigheden van het geval. Veelal zal uit de combinatie van gedragingen blijken dat er sprake is van aansluiting. Het gaat dan bijvoorbeeld om een aantal berichten op Facebook waarin wordt uitgesproken dat betrokkene zich wil aansluiten bij een terroristische organisatie in combinatie met een uitreis naar het gebied waar deze organisatie actief is.

Naar zijn aard is de intentie van betrokkene bij een voorbereidingsdelict – vooral wat de verdachte voorbereidt – lastiger te bewijzen dan bij een voltooid delict. Bij een voltooid delict gaat het immers om een afgeronde

[4] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gedraging die op zichzelf een strafbaar feit vormt, terwijl het bij voorbereidingshandelingen gaat om het doen van handelingen die dienstig zijn aan de voltooiing in de toekomst van het delict. Dit betekent evenwel zeker niet dat deze intentie nimmer bewijsbaar is. In de praktijk worden ook veroordelingen wegens voorbereidingshandelingen uitgesproken. Zo is er in de periode tussen 2013 en 2015 acht maal vervolgd op basis van artikel 134a Sr, hetgeen heeft geleid tot zes veroordelingen. Overigens gaat het in dit wetsvoorstel om een bestuurlijke maatregel, waarbij de strafrechtelijke bewijsregels niet van toepassing zijn.

Deze leden vragen zich vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, rechtszekerheid en staatsrechtelijke beginselen af of voor een maatregel als het intrekken van iemands nationaliteit het wel voldoende is dat de daaraan ten grond slag liggende feiten slechts «boven redelijke twijfel» vastgesteld hoeven te worden.

Het gaat bij de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid niet om een punitieve sanctie, maar om een bestuurlijke ordemaatregel. De context van de bewijsvoering verschilt ook wezenlijk van elkaar: in het strafrecht is het uiteindelijk de strafrechter die over de bewezenverklaring van de feiten oordeelt, terwijl in het bestuursrecht het bestuur de feiten vaststelt, en de rechter toetst of het bestuur de feiten op de juiste wijze heeft vastgesteld. De terminologie van het strafrecht, waarin sprake dient te zijn van wettig en overtuigend bewijs past niet binnen deze bestuurlijke context. Er is immers geen sprake van een gesloten stelsel van bewijsmiddelen (wettig) en geen sprake van een rechter die een overtuiging moet zijn toegedaan (overtuigend). Dit laat onverlet dat de feitelijke gronden, gelet op de ingrijpendheid van de maatregel, met voldoende zekerheid moeten vaststaan.

De leden van de D66-fractie vragen om opheldering over de exacte grondslag voor de ongewenstverklaring en hoe deze zich verhoudt tot de wettelijke en formele status van het intrekkingsbesluit.

Anders dan de leden van de D66-fractie lijken te veronderstellen, gaat het Nederlanderschap verloren zodra het besluit van de Minister tot intrekking van het Nederlanderschap op de door de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Het instellen van bezwaar of beroep heeft geen schorsende werking (artikel 6:16 Awb). De voormalig Nederlander valt hiermee vanaf het moment van intrekking onder de Vreemdelingenwet 2000 en kan op grond van artikel 67, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van die wet ongewenst worden verklaard.

De aan het woord zijnde leden lezen in artikel 91 van de Grondwet (bedoeld zal zijn: artikel 90) dat de Nederlandse regering de internationale rechtsorde bevordert. Zij vinden het daarmee strijdig dat de regering in de toelichting schrijft dat vervolging en tenuitvoerlegging van straffen bemoeilijkt wordt als betrokkene zijn Nederlanderschap ontnomen is. Zij zouden dan graag ook verduidelijking zien onder welke omstandigheden dit voldoende zwaarwegende gronden oplevert om af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.

Het wetsvoorstel is niet strijdig met artikel 90 van de Grondwet. Artikel 90 bevat een algemene opdracht tot het bevorderen van de internationale rechtsorde aan de regering. De wijze waarop deze opdracht wordt ingevuld, en hoe deze wordt afgewogen tegen andere belangen, is primair aan de regering en ter toetsing aan de Staten-Generaal. In de memorie van toelichting is aangegeven dat bij de intrekking van het Nederlanderschap een afweging wordt gemaakt tussen toepassing van de intrekkingsbevoegdheid en andere potentieel effectieve maatregelen ter

bescherming van de nationale veiligheid. In het geval waarin betrokkene zich in het buitenland bevindt en niet uitgeleverd kan worden aan de Nederlandse autoriteiten, zoals het geval is bij verblijf in de door ISIS beheerste gebieden, is strafrechtelijke vervolging – zoals ook eerder aangegeven – weinig effectief ter bescherming van de nationale veiligheid. In die gevallen kan intrekking van het Nederlanderschap wel bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het wetsvoorstel heeft besproken met bijvoorbeeld de regering van Turkije, Irak, Libanon, Jordanië en hun opvattingen over dit wetsvoorstel. Zij vragen of dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de bereidwilligheid waarmee deze landen ons inlichtingen verstrekken over deze personen en of deze landen voldoende capaciteit en expertise in huis hebben om deze personen zelf met in achtneming van het recht op een eerlijk proces te vervolgen.

Het is niet gebruikelijk om voorgenomen wijzigingen van de nationale wetgeving te bespreken met de regeringen van derde landen. Dat is hier dus ook niet gebeurd. Ik kan u dus ook niet melden hoe deze landen tegen dit wetsvoorstel aankijken of welke consequenties zij eventueel aan dit wetvoorstel verbinden. Bovendien moet worden bedacht dat intrekking van het Nederlanderschap uitsluitend mogelijk is indien betrokkene nog over een andere nationaliteit beschikt. Betrokkene wordt dus niet staatloos en kan desgewenst door het land van feitelijk verblijf worden overgedragen aan het land waarvan hij de nationaliteit heeft. Het is niet aan mij om te beoordelen of deze landen voldoende capaciteit en expertise in huis hebben om deze personen te vervolgen. Ik acht het niet waarschijnlijk dat de bereidwilligheid van andere landen om Nederland in te richten door dit wetsvoorstel wordt aangetast.

In dit kader is het van belang om te melden dat in Nederland zich binnen het Global Counter Terrorism Forum (GCTF), een internationaal samenwerkingsverband van 29 landen en de Europese Unie[5], inzet voor verbetering van de wereldwijde samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding. Nederland is momenteel samen met Marokko covoorzitter van dit forum. Binnen dit forum worden aanbevelingen en good practices ontwikkeld en gedeeld, die zien op verschillende onderwerpen die gerelateerd zijn aan terrorismebestrijding (tegengaan radicalisering, detentie en re-integratie, versterking justitiële capaciteit en rechtsstaat, Foreign Terrorist Fighters, etc.). Er is nadrukkelijk aandacht voor de opbouw van strafrechtelijke capaciteit om terroristen langs de lijnen van de democratische rechtstaat te vervolgen, voor de zorg voor slachtoffers van terrorisme, deradicalisering van ex-terroristen en voor de ontwikkeling van een tegengeluid om extremisme tegen te gaan en gemeenschappen, voornamelijk in derde landen, weerbaar te maken.

De vragen van deze leden over de registratie van dubbele nationaliteit worden in paragraaf 8 beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen welke afspraken met andere EU-landen gemaakt zijn om te voorkomen dat personen, wiens Nederlanderschap is ingetrokken en die tot ongewenst vreemdeling verklaard zijn, via een ander EU-land alsnog zonder veel belemmeringen Nederland weet binnen te reizen indien zij betrokkene ondanks signalering in het Schengen Informatiesysteem niet weigeren.

---

[5] Algerije, Australië, Canada, China, Colombia, Denemarken, Egypte, de EU, Frankrijk, Duitsland, India, Indonesië, Italië, Japan, Jordanië, Marokko, Nederland, Nieuw Zeeland, Nigeria, Pakistan, Qatar, Rusland, Saudi Arabië, Zuid Afrika, Spanje, Zwitserland, Turkije, Verenigde Arabische Emiraten, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten.

Nederland heeft voor de ten uitvoerlegging van deze wet geen nadere afspraken gemaakt met andere EU-landen. De uitvoering van deze wet valt binnen het reeds bestaande kader van Europese samenwerking, het Schengenacquis en de bestaande informatie uitwisselingspraktijken tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere EU-lidstaten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de afweging tussen het belang van de nationale veiligheid en het belang van de rechtsgang en strafvervolging er volgens haar concreet uit moet zien.

In zijn algemeenheid geldt dat intrekking aan de orde is wanneer betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het zou echter niet zo moeten zijn dat de intrekking een strafrechtelijk onderzoek op onaanvaardbare wijze doorkruist. Hierom zal in voorkomende gevallen worden bezien of dit het geval is. Dit zal sterk afhangen van de omstandigheden van het geval. Deze leden vragen tevens of de regering overwogen heeft om bijvoorbeeld de criteria in de belangenafweging in de wet op te nemen of ten minste via een voorhangprocedure voor te leggen aan de Kamer.

De criteria waarlangs de belangenafweging plaatsvindt zijn in de toelichting opgenomen. Het gaat hier om drie dimensies: de opportuniteit van de intrekking in het licht van alternatieve maatregelen, de individuele omstandigheden van de persoon en de gevolgen vanuit unierechtelijk perspectief. Dit zijn mijns inziens bij uitstek zaken die in een algemene maatregel van rijksbestuur kunnen worden opgenomen. Voor een voorhangprocedure zie ik geen noodzaak.

De aan het woord zijnde leden hebben enkele vragen over hoe de regering haar verantwoordelijkheid naar het land van de tweede nationaliteit beziet, specifiek ten aanzien voorafgaand contact met het tweede land en de mogelijkheid dat intrekking een hoger risico oplevert voor dit land.

Ik ben niet voornemens om voorafgaand aan intrekking van het Nederlanderschap contact op te nemen met het land van de tweede nationaliteit. Dit is ook niet noodzakelijk: Nederland is in hoge mate autonoom inzake het verlies van het Nederlanderschap. Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre de intrekking van het Nederlanderschap als zodanig een hoger veiligheidsrisico oplevert voor het land van de tweede nationaliteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom ervoor gekozen is dit wetsvoorstel ook van toepassing te laten zijn op minderjarigen. Deze leden zijn van mening dat juist in geval van minderjarigheid de onomkeerbaarheid van de maatregel wringt. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen minderjarigen uit te zonderen? Zij hebben daarover een aantal nadere vragen.

Vooropgesteld zij dat het bij de intrekking van het Nederlanderschap op een van de in dit wetsvoorstel opgenomen gronden slechts zal gaan om jongeren die dicht bij de volwassen leeftijd zijn. Voor jongere kinderen zal niet worden aangenomen dat de aansluiting bij een terroristische organisatie dan wel het in dienst treden van een vreemde krijgsmacht vrijwillig zal geschieden. Doorgaans zal dit gelden voor (jonge) kinderen die in gezinsverband vertrekken. De vraag die dan rijst is of het gerechtvaardigd is om voor jongeren die wel zelfstandig en uit eigen beweging

gaan, die in hun handelen net zozeer een bedreiging zijn voor de nationale veiligheid dan wel zich tegen de Nederlandse staat richten door ondersteuning van een vijandelijk leger, een algemene uitzondering op te nemen. Dit acht ik niet gerechtvaardigd. Hierbij zij opgemerkt dat deze personen – los van de vraag of de vergelijking met het strafrecht hier opgaat – ook in het kader van het strafrecht niet in zijn algemeenheid uitgezonderd zijn. Wel zal er bij de individuele belangenafweging de minderjarigheid van betrokkene mee worden genomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat in het kader van terrorisme minder betekende werkzaamheden als huishoudelijke verrichtingen, die aanleiding kunnen vormen een ambtsbericht achterwege te laten, in beginsel wel tot intrekking van het Nederlanderschap zullen leiden indien van aansluiting bij de betreffende terroristische organisatie sprake is.

Doorgaans zullen de gedragingen van betrokkene niet bekend zijn zonder een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is in dat licht vrijwel niet mogelijk om, wanneer de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen ambtsbericht uitbrengen, over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap. Het is niet wenselijk om de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in alle gevallen van aansluiting te verplichten om een ambtsbericht uit te brengen, omdat aan het achterwege laten van het uitbrengen van een ambtsbericht velerlei redenen ten grondslag kunnen liggen. Het kan hierbij bijvoorbeeld ook gaan om bescherming van de beschikbare bronnen.

Deze leden vragen of, en zo ja, in welke regelgeving wordt vervat dat bij intrekking van het Nederlanderschap op grond van het voorstel in beginsel een ongewenstverklaring zal volgen. De leden van de SGP-fractie vragen voorts een nadere toelichting op de opmerking dat ongewenstverklaring noodzakelijk is om legale terugkeer te voorkomen. Deze leden vragen in hoeverre het kan voorkomen dat met het intrekken van het Nederlanderschap ook de grond voor rechtmatig verblijf is vervallen.

De bevoegdheid tot ongewenstverklaring is opgenomen in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000. Op grond van het eerste lid, onderdeel c kan de Minister van Veiligheid en Justitie de vreemdeling ongewenst verklaren indien hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. De ongewenstverklaring staat in de weg aan toekomstig verblijf in Nederland. Aldus wordt voorkomen dat betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap met succes een aanvraag voor verblijf als vreemdeling kan doen.

6. Recht op een eerlijk proces en bijzondere rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ten aanzien van de betaling van het griffierecht niet, net als bij de toevoeging van een raadsman, in beginsel betrokkene zelf verantwoordelijk is en anders zijn wettelijk vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde en vervolgens een van de naaste familieleden.

Van verschillende zijden is in de consultatiefase aangegeven dat de intrekking van het Nederlanderschap een ingrijpende maatregel betreft, waarbij rechtsbescherming van groot belang is. Omdat te verwachten valt dat de persoon die het betreft niet op de gebruikelijke wijze, door uitreiking van het besluit, kan worden ingelicht over de intrekking van het Nederlanderschap, dient rekening te worden gehouden met de situatie dat betrokkene niet op de hoogte zal zijn van de intrekking van het Nederlanderschap. Het is op het moment van uitreizen niet zeker of betrokkene een

wettelijk vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde heeft, die is aangewezen om voor zijn belangen op te komen. Ook is niet te garanderen dat betrokkene naaste familieleden heeft en, indien dit het geval is, of deze zich geroepen voelen om op te komen voor de belangen van betrokkene. Gelet op het belang van rechtsbescherming heb ik in dit geval vrijstelling van betaling van het griffierecht opgenomen.

In het kader van het recht op een eerlijk proces en de rechtsbescherming hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband om een uiteenzetting over de kwalificatie als «criminal charge» van de maatregel in het licht van artikel 6 EVRM. Ik deel de mening van de PvdA-fractie in zoverre dat niet alleen de plaatsing van de maatregel binnen het nationale recht van belang is, maar ook het doel en de aard van de opgelegde maatregel relevant is voor de kwalificatie van de maatregel als «criminal charge».[6]

Juist vanwege de effectieve bescherming toetst het Europese Hof voor de rechten van de mens materieel of er sprake is van een criminal charge en dient dit begrip autonoom te worden uitgelegd. Er zijn drie criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een bepaalde maatregel te classificeren is als een «criminal charge»:[7]
(a) De classificatie van de maatregel onder nationaal recht;
(b) Het doel van de maatregel (punitief of afschrikwekkend karakter);
(c) De ernst en het effect van de opgelegde maatregel.

Naar classificatie van het nationaal recht is in dit geval sprake van een bestuursrechtelijke maatregel. De maatregel is voorts niet bedoeld als punitieve sanctie of afschrikwekkend middel. Het doel is geen leedtoevoeging. De intrekking heeft tot doel het beschermen van de nationale veiligheid door het verhinderen van terugkeer van betrokkene op Nederlands grondgebied. Het gegeven dat de aanleiding voor de maatregel ligt in het gedrag van betrokkenen, maakt de maatregel ook niet tot een «criminal charge».[8]

De ernst van de maatregel zou een indicatie kunnen vormen om deze toch als een criminal charge aan te merken. Echter, verschillende landen kennen mogelijkheden tot intrekking van de eigen nationaliteit als bestuurlijke maatregel. De intrekking van de nationaliteit is tot nu toe nimmer aangemerkt als «criminal charge» in de rechtspraak, ook niet bij het EHRM.

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband of de regering bereid hierover nader advies in te winnen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ik zie niet op welke grond advies zou kunnen worden gevraagd bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

In het voorliggend wetsvoorstel bestaat niet het recht om bij een rechtsgeding tegen het intrekken van het Nederlanderschap zelf aanwezig te mogen zijn. De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de betrokkene niet in persoon aanwezig kan zijn, maar vanuit het buitenland zijn beroep moet voeren. Dient hij dit schriftelijk te doen of kan hij dat via een gemachtigde laten doen? Hoe kunnen ongewenst verklaarde vreemdelingen op dit moment opkomen tegen hun ongewenstverklaring en wijkt dat af van de manier waarop dat in het voorliggend wetsvoorstel wordt geregeld?

---

[6] Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI: NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.3.
[7] Engel e.a. t. Nederland, 5100/71, 8 juni 1976, r.o. 82.
[8] Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden, appl.no. 10873/84, 7 juli 1989, r.o. 46.

Een vreemdeling die ongewenst is verklaard kan een raadsman aanwijzen die hem kan vertegenwoordigen in de verdediging. In het geval betrokkene zelf geen kennis heeft genomen van het besluit tot intrekking zal ambtshalve beroep worden ingesteld en voorziet het wetsvoorstel erin dat een raadsman wordt aangewezen. In het vreemdelingenrecht is de situatie dat een vreemdeling die in het buitenland verblijft ongewenst wordt verklaard niet nieuw. Als in die situatie tegen de ongewenstverklaring een bezwaarschrift wordt ingediend zal zoveel mogelijk worden getracht de betrokkene in persoon omtrent zijn bezwaren te horen. Daarbij is voorstelbaar dat een ambtenaar van de Minister van Veiligheid en Justitie afreist naar het buitenland waar hij verblijft. De mogelijkheden hiertoe worden begrensd door de reisafstand naar het betreffende land of de veiligheidssituatie ter plaatse, alsmede de medewerking van de (plaatselijke) autoriteiten. In gevallen waarin het in persoon horen niet mogelijk is wordt gezocht naar alternatieven zoals het telefonisch of schriftelijk horen van de vreemdeling. Ook is het mogelijk dat niet betrokkene zelf maar de gemachtigde betrokkene in Nederland tijdens de hoorzitting vertegenwoordigd. In het geval van een ongewenstverklaring is staand beleid dat de vreemdeling alleen in uitzonderlijke situaties naar Nederland kan terugkeren. Hieronder wordt verstaan zwaarwegende familieomstandigheden, getuigenis in een in een rechtszaak of het bijwonen van een eigen (straf)rechtszaak. Daarbij wordt altijd een afweging gemaakt tussen de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het verzoek om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring en de ernst en actualiteit van de feiten die aanleiding zijn geweest de vreemdeling ongewenst te verklaren. Het bijwonen van een vreemdelingrechtelijke zaak (zoals een ongewenstverklaring) is geen aanleiding de komst naar Nederland en daartoe tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring toe te staan.

De procedure zoals voorzien in het wetsvoorstel verschilt in die zin dat een om redenen van openbare orde ongewenst verklaarde persoon over het algemeen beter bereikbaar is dan een geradicaliseerd persoon die zich heeft aangesloten bij een strijdgroep. De laatste zal dus doorgaans vertegenwoordigd moeten worden door een gemachtigde.

De aan het woord zijnde leden vragen of er vooral sprake zal zijn van het ambtshalve instellen van beroep indien de betrokkene niet op de hoogte is van de intrekking van zijn Nederlanderschap en vragen voorts hoe de betrokkene op de hoogte kan worden gesteld van de intrekking van zijn Nederlanderschap.

Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor het niet overgaan tot het instellen van beroep door betrokkene zelf. Het kan zijn dat betrokkene niet op de hoogte is van de intrekking, maar het kan ook zijn dat betrokkene wel op de hoogte is, maar om hem moverende redenen geen beroep instelt. De achterliggende verklaring is niet relevant voor het ambtshalve instellen van beroep. Het besluit tot intrekking zal worden gepubliceerd in de Staatscourant, waarmee wordt voldaan aan de eisen die de Awb in dit soort gevallen stelt aan de bekendmaking. Betrokkene kan hier online kennis van nemen. Het is ook niet uit te sluiten dat er bijvoorbeeld nog familieleden zijn in Nederland die nog contact met hem hebben, die hem van de intrekking van zijn Nederlanderschap op de hoogte kunnen stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op kwetsbaarheden in de rechtsbescherming bij intrekking van het Nederlanderschap, waaronder de toegang tot afgeschermde informatie voor de rechter, de advocaat en de betrokkene.

In het wetsvoorstel is binnen de grenzen van het mogelijke en van de overige wetgeving gezocht naar een zo sterk mogelijke regeling van de rechtsbescherming. De rechtbank zal tot zijn oordeel moeten komen op basis van het besluit en de onderliggende stukken, voor zover hij hierin inzage kan verkrijgen. Het inzagerecht van de rechtbank, de advocaat en betrokkene verschilt niet van andere zaken waarin afgeschermde informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan de orde is. Hierbij is de regeling van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

In het verlengde hiervan vragen de leden waarom de regering het precies onwenselijk acht dat er wordt voorzien in speciale advocaten die op dezelfde voet als de rechtbank inzage kunnen krijgen in geheime documenten, anders dan dat dit fenomeen in Nederland onbekend is. Voorts vragen zij naar de toewijzing van deze advocaten. De leden stellen voorts dat de vergelijking die de regering maakt met de vreemdeling die vanuit het buitenland zich voor de rechter moet verweren tegen zijn uitzetting niet op gaat, en vragen de regering hierop in te gaan.

Indien de betrokkene niet zelf een raadsman heeft aangewezen, voegt een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen bevoegd orgaan aan de vreemdeling een raadsman toe. Ik beoog in Nederland de Raad voor de Rechtsbijstand hiertoe als bevoegd orgaan op te nemen. De Raad heeft ruime kennis en ervaring met de procedure van toevoeging en de selectie van raadslieden.

Er wordt evenwel niet voorzien in een regeling voor inzage van geheime documenten door de raadsman. Dit fenomeen is in Nederland onbekend en met de mogelijkheden voor inzage in de geheime stukken door de rechtbank is er mijns inziens voldoende garantie voor een integraal oordeel van de rechtbank over het besluit van de rechtbank. De aard en de gevoeligheid voor de nationale veiligheid van de genoemde geheime stukken is in deze, evenals in andere gevallen waarin informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan de orde is, een doorslaggevend argument voor beperking van de toegang tot de stukken. Er is geen reden waarom bij deze bevoegdheid de belangenafweging anders uit zou vallen.

De eerder genoemde voorbeelden uit onder andere het vreemdelingenrecht dienen slechts ter illustratie dat het aanwezigheidsrecht in een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk geding van elkaar verschillen. De vreemdeling die in het buitenland de uitkomst van zijn geding kan afwachten is in die zin vergelijkbaar met de oud-Nederlander van wie het Nederlanderschap is ingetrokken, dat in beide gevallen uit het feit dat een bestuursrechter zich nog buigt over hun zaak geen recht op toegang tot het grondgebied volgt.

De leden van de SP-fractie maken zich ernstige zorgen over de rechtsbescherming van personen die te maken krijgen met de voorgestelde wet om redenen zoals genoemd door onder meer de NOvA en het College voor de Rechten van de Mens. Het feit dat deze personen, bij wie zonder tussenkomst van een rechter het Nederlanderschap kan worden afgenomen, niet bij hun ingestelde beroep kunnen zijn (zij zullen immers doorgaans ongewenst worden verklaard) alsmede het feit dat de verdediging vaak geen kennis zal kunnen nemen van de bewijzen die er tegen deze personen zijn vanwege het geheime karakter hiervan, doen bij deze leden grote twijfels rijzen over de proportionaliteit en geoorloofdheid van dit wetsvoorstel. De vraag is of de informatie van inlichtingendiensten, juist in moeilijk toegankelijke gebieden, in alle gevallen betrouwbaar genoeg is om iemand het Nederlanderschap te ontnemen.

Hoe kan een bestuursrechter dit voldoende controleren? Hoe is dat gewaarborgd?

Allereerst merk ik in dit verband op dat de AIVD slechts een ambtsbericht zal uitbrengen wanneer de informatie waarop dit ambtsbericht is gebaseerd voldoende betrouwbaar is. De rechtbank zal hier conform artikel 8:29 van de Awb mee om gaan. In de memorie van toelichting ben ik hier uitgebreid op ingegaan.

Verder vragen deze leden waarom de regering het geoorloofd vindt over te gaan tot het intrekken van het Nederlanderschap zonder dat hier een strafrechtelijke veroordeling achter zit. Het principe dat iemand onschuldig is tot het tegendeel bewezen is, wordt zo losgelaten.

De intrekking van het Nederlanderschap dient het belang van de nationale veiligheid. Dit geen strafrechtelijke maatregel, maar een bestuurlijke maatregel. De onschuldpremisse is in deze context niet aan de orde. Het is dus niet zo dat de onschuldpremisse wordt losgelaten, er wordt een bestuurlijke maatregel ingevoerd die kan worden opgelegd zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. Het gaat hierbij niet om een schuldvraag, maar of betrokkene door zijn handelen voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid tot intrekken van het Nederlanderschap. Het vorenstaande laat onverlet dat op de staat een bewijslast rust om aan te tonen dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de achterliggende overwegingen voor het treffen van een regeling inzake het ambtshalve instellen van beroep door de Minister na intrekking van het Nederlanderschap, in het licht van het feit dat betrokkene zelf blijkens zijn gedrag zich weinig aan de Nederlandse rechtsorde gelegen laat.

Bij de intrekking van het Nederlanderschap op basis van dit wetsvoorstel is het niet uitgesloten dat betrokkene niet of niet tijdig op de hoogte zal zijn, waardoor hij niet in de gelegenheid is om op eigen initiatief beroep in te stellen. Zonder nadere regeling zou in dat geval geen rechter kunnen kijken naar het besluit tot intrekking. Van verschillende zijden van de Kamer is in het debat over wetsvoorstel 34 016 en in het debat over het Actieprogramma aangedrongen op een rol voor de rechter bij de intrekking van het Nederlanderschap.

Ook in de consultatie van dit wetsvoorstel is dit thema aan de orde gekomen. Een toetsende rol voor de rechter voorafgaand aan de intrekking, die in dit verband wel genoemd is, ligt om meerdere redenen niet voor de hand. Toetsing voorafgaand aan besluitvorming is niet in lijn met het overige bestuursrecht, dat gericht is op toetsing van overheidsbesluiten nadat deze genomen zijn. Daarenboven staat dit op gespannen voet met het belang om onmiddellijk te kunnen handelen indien bescherming van de nationale veiligheid dit vergt.

Het ambtshalve instellen van beroep door de Minister garandeert dat er in alle gevallen rechterlijke toetsing van de afweging van de Minister plaatsvindt, terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en rechtspraak. De wens van betrokkene om zich weinig aan te trekken van de Nederlandse rechtsorde is hierin niet doorslaggevend.

Dit is vergelijkbaar met het ambtshalve instellen van beroep na het opleggen van een bewaringsmaatregel. Ook daar is het zo dat de wens van betrokkene niet relevant is voor het instellen van ambtshalve beroep.

De achterliggende ratio is daarbij steeds dat een dergelijke vergaande bestuurlijke bevoegdheid in alle gevallen rechterlijke toetsing rechtvaardigt.

Ik heb voldoende vertrouwen in de rechterlijke macht om aan te nemen dat dit er niet toe leidt dat besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid zonder reden worden teruggedraaid. Wanneer met reden getwijfeld wordt aan de deugdelijkheid van het intrekkingsbesluit kan dit leiden tot een nieuw, beter gemotiveerd besluit of het afzien van een intrekkingsbesluit. Dit laat onverlet dat personen bij wie het Nederlanderschap niet is ingetrokken na terugkeer een gevaar kunnen vormen voor de nationale veiligheid, waardoor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregelen aangewezen zijn.

De leden van de CDA-fractie noemen een aantal bezwaren bij de voorgestelde regeling om in alle gevallen een raadsman toe te wijzen, waaronder onbekendheid met de wens van de betrokkene, de afwijzing van Nederlandse rechtssysteem en verantwoordelijk maken van de Staat en belastingbetaler, en zij vragen om een reactie op een aantal gestelde vragen hieromtrent.

In sommige gevallen zal betrokkene zelf een advocaat hebben aangewezen of aanwijzen. In andere gevallen zal de familie van betrokkene hiertoe overgaan. Wanneer dit niet aan de orde is, voorkomt de regeling inzake toewijzing van een raadsman dat niemand namens betrokkene op kan treden in een beroepsprocedure.

De kwalificatie van een maatregel als al dan niet een «criminal charge» staat geheel los van de eventuele toevoeging van een raadsman. De toevoeging van een raadsman is ook in het bestuursrecht wel aan de orde. Het hierboven reeds genoemde besluit tot inbewaringstelling is hier een voorbeeld van.
De kosten hiervoor worden vergoed vanuit de gelden voor rechtsbijstand. Gelet op de vermoedelijk geringe omvang van de casuïstiek zal dit een zeer bescheiden beslag leggen op de algemene middelen. Daar staat tegenover dat hiermee wel geborgd wordt dat een rechter in alle gevallen het besluit van het bestuur toetst en de betrokkene in alle gevallen wordt bijgestaan door een raadsman. Dit is niet alleen van belang voor de betrokken persoon, maar op de lange termijn ook voor het waarborgen van de zorgvuldigheid van de toepassing van deze bevoegdheid.

De leden van de CDA-fractie hopen dat de regering afziet van het ambtshalve instellen van beroep door de Minister indien betrokkene of zijn vertegenwoordiger hiertoe niet is overgegaan. Indien dat niet het geval is, vragen zij de regering om in elk geval ten aanzien van de griffierechten een wijziging voor te stellen, die ertoe strekt dat indien de betrokkene zelf beroep instelt of laat instellen via een raadsman of vertegenwoordiger, betrokkene dan ook zelf de griffiekosten moet betalen.

Het handhaven van het heffen van griffiegelden zou een obstakel kunnen vormen voor de toegang tot de rechter, omdat betrokkene hiertoe feitelijk niet altijd in de gelegenheid zal zijn. Gelet op hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt over het belang van toegang tot de rechter acht ik dit onwenselijk. Het feit dat betrokkene zelf in woord en daad de rug heeft gekeerd naar de beginselen van de democratische rechtsstaat biedt nog geen grond om hier als overheid in mee te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of het wel eens is voorgekomen dat bij de zwarte lijsten, die momenteel door de EU worden gehanteerd (als gevolg waarvan financiële blokkades kunnen worden ingesteld), achteraf wordt geconcludeerd dat plaatsing onterecht was. Zij vragen of de regering ermee bekend is dat dit veel lasten oplevert voor de betrokkene en dat dit ook geregeld klachten oplevert bij de Raad van Europa.

De sanctielijsten waar deze leden op doelen hebben een iets ander karakter dan de lijst in het voorgestelde wetsvoorstel. De plaatsing op de sanctielijsten heeft direct rechtsgevolgen voor geplaatste personen, groepen en andere entiteiten. Voor de lijst die in dit wetsvoorstel in het leven wordt geroepen geldt dat plaatsing op de lijst geen directe rechtsgevolgen heeft. Wanneer in het kader van een concreet intrekkingsbesluit de plaatsing van de organisatie op de lijst succesvol wordt aangevochten, dan zal dit aanleiding zijn om de plaatsing van de organisatie op de lijst te heroverwegen of nader te motiveren.

Het gaat bij plaatsing op de lijst in het onderhavige wetsvoorstel om terroristische organisaties die deelnemen aan de gewapende strijd. Er kan hierbij naar mijn inschatting nauwelijks controverse bestaan over plaatsing op de lijst. Dit is anders bij de genoemde sanctielijsten, waarbij het soms lastig aantoonbaar is in hoeverre (financiële) hulp geboden wordt aan terrorisme.

Dezelfde leden vragen de regering om bij de Raad van Europa informatie hierover in te winnen teneinde de procedures in Nederland zo goed mogelijk vorm te geven.

Aangezien het karakter van de lijst verschilt van de sanctielijsten, in die zin dat er geen rechtsgevolgen aan de plaatsing als zodanig zijn verbonden, zie ik geen noodzaak om hierover in overleg te treden met de Raad van Europa.

Zij vragen op dit punt een vergelijking te maken met de situatie dat een persoon als gevolg van onderhavig wetsvoorstel onterecht zijn nationaliteit is afgenomen en hij of zij dit (alsmede alle separate gevolgen hiervan) ongedaan wil maken. Graag vernemen deze leden hier een zoveel mogelijk uitputtend overzicht van, juist ook om de schadelijke gevolgen bij een onterechte intrekking zoveel mogelijk in te kunnen beperken dan wel spoedig te herstellen.

Allereerst zij opgemerkt dat bij de intrekking van het Nederlanderschap de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht zal worden genomen. Mede om de kans op onterechte intrekkingen te verkleinen heb ik de hierboven toegelichte regeling inzake ambtshalve beroep in het voorstel opgenomen. Wanneer bij de toetsing door de bestuursrechter blijkt dat aan het besluit tot intrekking door de Minister gebreken kleven, dan kan de bestuursrechter het beroep gegrond verklaren en het besluit vernietigen. De vernietiging van het besluit heeft tot gevolg dat de gevolgen van het besluit worden vernietigd.

De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat de aan de intrekking ten grondslag liggende stukken door de rechter slechts ten kantore bij de AIVD in Zoetermeer ingezien kunnen worden. Zij vragen daarbij hoe wordt gewaarborgd dat een rechter hier daadwerkelijk tijd voor heeft. Wordt betreffende rechtbank gecompenseerd voor deze omslachtige zaaksbehandeling?

Gelet op het geringe aantal zaken waar het vermoedelijk om zal gaan, zal voor behandeling van deze zaken geen afzonderlijke compensatie plaatsvinden.

7. Toegang tot niet-openbare stukken

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de verdediging van de verdachte met dit wetsvoorstel niet wordt bemoeilijkt door de geheimhouding van bewijsstukken en of de regering kan aangeven in welk type zaken eveneens de geheimhouding van bewijsstukken vereist is.

Het wetsvoorstel volgt onverkort de regels inzake de verstrekking en geheimhouding van stukken in de Awb en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. De regels onder dit wetsvoorstel gaan dus op in alle gevallen waarin informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten grondslag ligt aan een besluit van de overheid, maar ook in andere gevallen waarin zwaarwegende belangen aan het geven van inzage in de informatie in de weg staan. Men kan hierbij denken aan bijvoorbeeld adviezen in het vreemdelingenrecht over individuele gevallen.

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, zal de geheimhouding van de stukken de bijstand aan de betrokkene kunnen bemoeilijken, maar staan zwaarwegende belangen aan de verstrekking van geheime stukken in de weg. Op dit punt is de afweging van de wetgever uit het verleden gevolgd. De diensten zijn verplicht zorg te dragen voor de geheimhouding van hun bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau.

8. Staatloosheid, Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap

De leden van de SP-fractie willen meer onderbouwing van de regering zien voor wat betreft de rechtsongelijkheid tussen mensen met een dubbele en mensen met een enkele nationaliteit. Deze leden vragen de regering dieper in te gaan op de kritiek van onder andere de NOvA ten aanzien van de oneerlijke werking die uit zou gaan van het onderhavige wetsvoorstel, omdat dit alleen het Nederlanderschap kan intrekken van personen met een dubbele nationaliteit.

Er is geen sprake van rechtsongelijkheid. Het onderscheid dat ontstaat tussen personen met enkelvoudige en personen met meervoudige nationaliteit is een gerechtvaardigd onderscheid ten gevolge van de bescherming tegen staatloosheid die het internationale recht biedt. Het onderscheid wordt in dit wetsvoorstel niet nieuw ingevoerd, maar bestaat reeds in de bestaande wetgeving en wordt ook in het internationale recht toegestaan. Zo kent het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) zowel de bevoegdheid toe om de nationaliteit in te trekken in een limitatief aantal gevallen als bescherming tegen staatloosheid. Het verschil in behandeling tussen personen met een dubbele nationaliteit en personen met een enkele nationaliteit vloeit dus reeds voort uit het EVN. Als geen gerechtvaardigd verschil tussen beide groepen zou mogen worden gemaakt, dan zou de mogelijkheid om in bepaalde gevallen tot intrekking van de nationaliteit over te gaan een dode letter zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de uitkomsten van de toezegging die door de Minister van Veiligheid en Justitie is gedaan in het debat van 5 maart 2015 over het al eerder genoemde wetsvoorstel 34 016. Daarin gaf de Minister aan dat hij de vraag over de omgang in andere landen met de spanning tussen het verbod op staatloosheid en de behoefte aan intrekking van de nationaliteit heeft doorgeleid naar de lidstaten van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburger-

schap, maar dat hij geen reactie hierop had gehad en de secretaris-generaal van de Raad van Europa hierover zou rappelleren. Graag vernemen deze leden op dit punt de stand van zaken.

Het secretariaat van de Raad van Europa heeft aangegeven hierin geen rol te zien weggelegd voor zichzelf. Vervolgens is aan de lidstaten van de Raad van Europa zelf gevraagd hoe zij omgaan met de potentiële spanning tussen de grenzen van het EVN inzake onvrijwillig verlies en de wens om in meer gevallen de nationaliteit in te trekken bij deelname aan de gewapende strijd aan de zijde van bijvoorbeeld ISIS. Hierop hebben verschillende landen gereageerd. Geen van de landen heeft aangegeven concrete plannen te hebben om de grenzen van het EVN te overschrijden. Voor sommige landen staat de nationale Grondwet in de weg aan intrekking van de nationaliteit op initiatief van de staat (Polen, Zweden, Tsjechië, Finland). Denemarken en België hebben in reactie aangegeven dat zij de grenzen van het EVN wensen te respecteren, hoewel België het EVN niet heeft geratificeerd. In Duitsland is intrekking niet mogelijk wanneer dit leidt tot staatloosheid. Duitsland maakt geen gebruik van de mogelijkheid van het EVN om de nationaliteit in te trekken bij ernstige schade aan de vitale belangen van de staat, maar overweegt om dit wel te gaan doen. Italië heeft het EVN niet geratificeerd en kent verliesgronden waarbij staatloosheid aan de orde kunnen zijn. In Frankrijk is momenteel een maatschappelijk debat gaande over het vergroten van de mogelijkheden voor intrekking van de Franse nationaliteit. De uitkomst van dit debat is op dit moment niet te voorspellen.

De leden vragen voorts naar de wijze waarop het VK de ruimte heeft gevonden om de nationaliteit in meer gevallen in te trekken. De internationaalrechtelijke positie van het VK verschilt op dit punt in tweeërlei opzicht van de Nederlandse. Allereerst is het VK niet gebonden aan het EVN, omdat dit verdrag niet is geratificeerd. Ten tweede heeft het VK een voorbehoud gemaakt bij het Verdrag van New York van 1961 inzake bestrijding van staatloosheid.

Dientengevolge is de ruimte die het VK heeft in het internationale recht ruimer. Op twee punten is de Britse wetgeving ook daadwerkelijk ruimer dan de Nederlandse:
1. Het criterium voor intrekking van de nationaliteit is ruimer dan in de RWN.
2. Intrekking is, onder strikte voorwaarden, ook mogelijk wanneer betrokkene staatloos wordt.

Allereerst is intrekking van de Britse nationaliteit mogelijk wanneer het «conductive to the public good» is. Dit is een lagere drempel dan het «ernstig schaden van de essentiële belangen van de staat», de norm uit artikel 7, onderdeel d, van het EVN, waar Nederland aan gebonden is. De intrekking in het VK is, evenals in het onderhavige wetsvoorstel een bestuurlijke bevoegdheid, er is geen voorafgaande strafrechtelijke veroordeling noodzakelijk voor intrekking.

Daarnaast kan de «Home Secretary» sinds 2014 de Britse nationaliteit intrekken, zelfs wanneer betrokkene hierdoor staatloos wordt, wanneer betrokkene:
– Brit is geworden door naturalisatie (de intrekkingsgrond geldt dus niet voor geboren Britten);
– het in het publiek belang zou zijn om hem de nationaliteit af te nemen omdat hij de belangen van de UK ernstig heeft geschaad met zijn gedrag; en
– de Home Secretary «reasonable grounds» heeft om te geloven dat betrokkene een andere nationaliteit kan verkrijgen.

Ook vragen deze leden of de regering geen mogelijkheden ziet om de uitzondering ten aanzien van frauduleus verkregen nationaliteit niet ruimer te interpreteren en of het zinnig is de (internationaal) juridische strijd hierover desnoods aan te gaan door de Nederlandse Staat.

De door deze leden aangedragen redenering gaat niet op. Het gaat in deze niet om iedere vorm van fraude na verkrijging van het Nederlanderschap. Het verlies van de nationaliteit ten gevolge van fraude ziet op de situatie waarin fraude is gepleegd ten tijde van de verkrijging van de nationaliteit. Het gaat hierbij om de situatie waarin de nationaliteit nooit verleend had mogen worden, waren de juiste feiten bekend geweest bij de autoriteiten. Het verlies van het Nederlanderschap werkt in die gevallen dan ook terug tot het tijdstip van verkrijging. Deze situatie verschilt wezenlijk van de situatie die door het wetsvoorstel wordt bestreken. Het gaat hier niet om personen die het Nederlanderschap nimmer hadden mogen verkrijgen omdat zij ten tijde van de aanvraag voor het Nederlanderschap niet voldeden aan de voorwaarden, maar om personen die op enig moment na verkrijging een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in welke gevallen intrekking van het Nederlanderschap niet zal of kan leiden tot intrekking van het Unieburgerschap.

De intrekking van het Nederlanderschap zal niet leiden tot intrekking van het Unieburgerschap wanneer betrokkene naast zijn Nederlanderschap nog een andere nationaliteit heeft van een lidstaat van de Europese Unie.

Met betrekking tot de kenbaarheid van een tweede nationaliteit merken de leden van de CDA-fractie op dat de regering in reactie op de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft dat sinds 2014 een andere dan de Nederlandse nationaliteit niet meer wordt geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Deze leden vragen hoe hiermee wordt omgegaan indien geen andere bewijsmiddelen, zoals een geboorteakte of trouwakte, voorhanden zijn. De leden van de D66-fractie vragen in dit verband waarom de regering het wel gerechtvaardigd acht om zich te baseren op de BRP.

Allereerst zij opgemerkt dat de BRP niet volledig onbruikbaar zal zijn voor het bewijzen van een tweede nationaliteit. Vreemde nationaliteiten die voor 2014 zijn geregistreerd blijven geregistreerd en kunnen nog steeds een belangrijke indicatie zijn van het bezit van een vreemde nationaliteit. In het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is het allereerst aan het bestuursorgaan zelf om het besluit zorgvuldig voor te bereiden en de relevante feiten hiervoor te verzamelen, zeker nu het praktisch gezien vrijwel onmogelijk zal zijn betrokkene voorafgaande aan het intrekkingsbesluit te horen.

Wanneer betrokkene het niet eens is met het besluit van het bestuursorgaan, is het evenwel primair aan betrokkene om hiervoor gronden en feitelijke onderbouwing voor deze gronden aan te leveren. Hiermee is het in eerste instantie aan de overheid om, in de bestuurlijke fase voorafgaand aan besluitvorming, het bestaan van een andere nationaliteit te onderzoeken. Wanneer er sterke aanwijzingen zijn dat betrokkene een andere nationaliteit heeft, bijvoorbeeld omdat deze nog in de BRP staat geregistreerd, of op grond van gegevens over afstamming, dan ligt het op het pad van betrokkene om in het kader van de beroepsprocedure tegenbewijs te leveren, bijvoorbeeld een bewijs dat betrokkene de nationaliteit op enig moment heeft verloren.

De leden van de PVV-fractie merken op dat ondanks de voorgestelde uitbreidingen voor het intrekken van het Nederlanderschap, de betrokkene niet stateloos mag worden. In dat kader vragen deze leden hoeveel personen er op dit moment onder de voorgestelde wijzigingen vallen, zodat hun Nederlanderschap vervalt en zij tot ongewenst vreemdeling worden verklaard, en bij hoeveel van deze personen dit niet mogelijk is omdat zij dan stateloos worden?

Het valt niet te zeggen hoeveel personen er onder de voorgestelde wijziging zullen vallen. De nationaliteit van personen die zich aansluiten bij organisaties als bedoeld in dit wetsvoorstel wordt niet systematisch geregistreerd. Het aantal personen met enkelvoudige nationaliteit onder de uitgereisde jihadisten is hiermee niet precies te geven. Bovendien fluctueert ook het aantal uitreizigers. In totaal gaat het tot en met maart 2016 om ongeveer 240 uitgereisde personen. Het is niet zeker of al deze personen zich ook daadwerkelijk hebben aangesloten bij een organisatie zoals bedoeld in dit wetsvoorstel. Van deze personen zal een deel alleen de Nederlandse nationaliteit hebben. Het zal dan vermoedelijk gaan om enkele tientallen personen, van wie het Nederlanderschap niet ingetrokken kan worden.

De leden van de PVV-fractie vragen in welke gevallen Unierechtelijke aspecten, toegang tot het grondgebied van de Unie en de mogelijkheid om te stemmen voor het EU-parlement, voorrang krijgen boven de nationale veiligheid.

De verplichting tot het maken van een Europeesrechtelijke evenredigheidstoets vloeit voort uit het Rottmann-arrest. De gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap, waaronder het verlies van het kiesrecht voor het EU-parlement, zullen bij de weging betrokken worden. Het is echter inderdaad niet goed voorstelbaar dat het verlies van het kiesrecht op zichzelf in de weg zal staan aan de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de voorgestelde maatregel zich verhoudt tot de wettelijke maatregelen die andere Europese landen hebben genomen met betrekking tot het verlies van nationaliteit in relatie tot de nationale veiligheid.

Dit valt in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. De stelsels van nationaliteitsrecht van verschillende landen sterk verschillen van elkaar. Ieder land heeft hierin een eigen rechtstraditie. In verschillende landen staat bijvoorbeeld de nationale Grondwet in de weg aan intrekking van de nationaliteit. Wel zijn verschillende Europese landen partij bij het EVN. Dat geldt evenwel niet voor het Verenigd Koninkrijk, dat mede daarom juist ruimere bevoegdheden voor intrekking van de nationaliteit kent.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven of in haar visie het op frauduleuze wijze verkrijgen van een nationaliteit zwaarder dient te wegen dan het in vreemde krijgsdienst treden van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Zij vragen in dit kader welke ratio leidend dient te zijn als het gaat om het wezen van het nationaliteitsrecht.

Het verlies van de nationaliteit ten gevolge van fraude ziet op de situatie waarin fraude is gepleegd ten tijde van de verkrijging van de nationaliteit. Het gaat hierbij om de situatie waarin de nationaliteit nooit verleend had mogen worden, waren de juiste feiten bekend geweest bij de autoriteiten. Het verlies van het Nederlanderschap werkt in die gevallen dan ook terug

tot het tijdstip van verkrijging. Het is hier niet zozeer de zwaarte van het vergrijp dat relevant is, maar de oorzaak van de oorspronkelijke verkrijging. Gelet op de stand van het internationale recht in deze is dit uitgangspunt voor de Nederlandse regering ook leidend voor de regels omtrent verlies van de nationaliteit en het voorkomen van staatloosheid.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering ter rechtvaardiging van het intrekken van het Nederlanderschap enkel verwijst naar artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap, terwijl voor het aansluiten bij een in het voorstel bedoelde organisatie ook gedacht zou kunnen worden aan een toepassing van de bepaling inzake vreemde krijgsdienst.

Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van het EVN biedt de mogelijkheid om de nationaliteit in te trekken bij het in vreemde krijgsdienst treden. De toelichting bij deze bepaling lijkt ruimte te laten om de nationaliteit ook in te trekken bij deelname aan een niet-statelijk leger. Dit artikel zou derhalve kunnen worden gezien als een alternatieve rechtsbasis. Dit laat onverlet dat er naar het oordeel van de regering ook sprake is van een schending van de essentiële belangen van de Nederlandse staat bij deelname aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. Voor de toepassing van de bepaling is dit verder overigens niet relevant.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de proportionaliteitstoets uit het arrest-Rottmann onverkort toepast op het wetsvoorstel, terwijl dit arrest ziet op een specifieke situatie. Deze leden vragen de regering in te gaan op het feit dat sprake was van staatloosheid en dat het Unieburgers betrof. Onderkent de regering dat het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap en de jurisprudentie meer ruimte laten voor een striktere systematiek en dat geen sprake hoeft te zijn van een verplichting om te kiezen voor een bevoegdheid om de nationaliteit in te trekken. Ook de leden van de CDA-fractie vragen naar de noodzaak van de voorgestelde wijziging om over te gaan tot een intrekkingsbevoegdheid in plaats van verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst. Ook vragen zij de regering aan te geven hoeveel keer sinds de inwerkingtreding van dit artikel het Nederlanderschap op deze grond van rechtswege is gekomen te vervallen. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband waarom niet is gekozen voor verlies van rechtswege bij deelname aan een terroristische organisatie. De leden van de PVV-fractie vragen hier ook naar en vragen of er bij het verlies van rechtswege veel problemen zijn. De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij deze wijziging als een goede ontwikkeling beschouwen.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel e, RWN heeft voor zover bekend nog niet geleid tot verlies van het Nederlanderschap sinds de invoering van deze bepaling. De belangrijkste reden is evenwel dat er bij deze bepaling een risico is op strijdigheid met Europees recht. Het Rottmann-arrest ziet op een situatie waarin fraude is gepleegd ter verkrijging van het Unieburgerschap. De onderliggende ratio dat er in geval van verlies van het Unieburgerschap op initiatief van de staat sprake dient te zijn van een evenredigheidsafweging, lijkt echter voor bredere toepassing vatbaar. Recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidt ook op een dergelijke bredere toepassing[9]. Zoals de Afdeling opmerkt, heeft het Hof de dragende overwegingen en het dictum in het arrest-Rottmann algemeen geformuleerd en niet beperkt tot het in die zaak aan de orde zijnde specifieke geval. Het is niet met zekerheid te voorspellen hoe de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU zich

[9] AbRS 16 maart 2016, 201501492/1, www.raadvanstate.nl.

zal ontwikkelen. Gelet op het belang dat het Hof stelt in het maken van een evenredigheidsafweging bij verlies op initiatief van de staat is het waarschijnlijk dat in de toekomst deze ratio ook in geval van vreemde krijgsdienst kan worden toegepast. Zekerheid hierover is niet te geven, maar om negatieve jurisprudentie op een zo'n gevoelig onderwerp te voorkomen, en gelet op het feit dat een intrekkingsbevoegdheid ook niet of nauwelijks zal leiden tot minder gevallen waarin het Nederlanderschap uiteindelijk verloren kan gaan, is gekozen voor een intrekkingsbevoegdheid. Het is daarenboven vanuit het oogpunt van een ordelijke procedure en rechtszekerheid winst dat bij intrekking het moment van verlies onomstotelijk vast is te stellen.

Om bovenstaande redenen ligt het niet voor de hand om in beide gevallen te voorzien in verlies van het Nederlanderschap van rechtswege.

De leden van de SGP-fractie constateren dat staatloosheid in situaties als bedoeld in het wetsvoorstel niet aan de orde is. Deze leden vragen of de regering wil onderzoeken hoe de voorrechten van het Nederlanderschap zoveel mogelijk kunnen worden beperkt in geval van een enkele nationaliteit, waardoor onder meer zoveel mogelijk gelijkheid kan worden bewerkstelligd met degenen die een dubbele nationaliteit bezitten. Zij vragen welke mogelijkheden de regering ziet in aanvulling op bijvoorbeeld het ontzeggen van het kiesrecht.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de nationale veiligheid te beschermen door het Nederlanderschap in te trekken en aldus te verhinderen dat betrokkene terugkeert naar Nederlands grondgebied om een aanslag te plegen. Het afnemen van andere rechten, zoals het recht op benoembaarheid in bepaalde overheidsfuncties, zal niet bijdragen aan het beschermen van de nationale veiligheid. Dat geldt overigens ook voor de reeds bestaande mogelijkheden tot het ontzeggen van het kiesrecht. In dat licht passen dergelijke maatregelen niet bij dit wetsvoorstel.

9. Intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over het verschil tussen de intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst en intrekking in het belang van de nationale veiligheid.

Het doel van de intrekking tussen de verschillende gronden verschilt wezenlijk. Intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst heeft niet tot doel bescherming van de nationale veiligheid, maar brengt tot uitdrukking dat wie de wapens opneemt in vreemde krijgsdienst tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland lid van is, niet langer het Nederlanderschap behoort te hebben. Ook de voorwaarden voor toepassing verschillen wezenlijk. Bij intrekking van het Nederlanderschap is het enkele feit van het in dienst treden bij een krijgsmacht die gevechtshandelingen verricht tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland lid van is, voldoende voor intrekking. Hiervoor is niet vereist dat betrokkene daarnaast een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Ook is niet vereist dat betrokkene bijvoorbeeld in het buitenland verblijft.

De aan het woord zijnde leden vragen in welke gevallen er onder de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap sprake kan zijn van intrekking van het Nederlanderschap wegens een veroordeling op grond van artikel 101 Wetboek van Strafrecht, terwijl het Nederlanderschap ingevolge het huidige artikel 15 van de Rijkswet op het Nederlanderschap al van rechtswege verloren gaat bij deelname aan een vreemde krijgsdienst.

Deze situatie kan zich niet voordoen omdat het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken wanneer het Nederlanderschap reeds van rechtswege verloren is gegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarop het uitgangspunt gebaseerd is dat het bij verlies van het Nederlanderschap in geval van deelname aan een vreemde krijgsdienst vrijwel altijd om (bijna) meerderjarigen gaat.

Bij het verlies van het Nederlanderschap wegens vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst speelt het element van vrijwilligheid een doorslaggevende rol. Hiermee is de situatie waarin jonge kinderen in een vreemde krijgsdienst treden uitgesloten, omdat het element van vrijwilligheid hier niet aan de orde zal zijn. Gedwongen deelname aan een vreemde krijgsdienst van bijvoorbeeld kindsoldaten zal hier dus nimmer onder vallen. Ook in de door deze fractie geschetste casus waarin kinderen door hun ouders gedwongen worden in vreemde krijgsdienst te treden, zal geen reden zijn voor intrekking van het Nederlanderschap. Bovendien zal de leeftijd van betrokkene worden meegewogen in de proportionaliteitsafweging.

Artikelen

Artikel I

Onderdeel B

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in het voorgestelde vierde lid het element van vrijwilligheid achterwege is gelaten, terwijl dit in het voorgestelde derde lid wel aanwezig blijft. Deze leden zouden het, mede gezien de toelichting van de regering, vanzelfsprekend vinden op dit punt aan te sluiten bij de huidige redactie. Zij merken nog op dat het actieve karakter van het «zich aansluiten» van het vierde lid in gelijke mate besloten ligt in het «zich begeven» van het derde lid.

Het element van vrijwilligheid is reeds gewaarborgd met de voorwaarde dat uit gedragingen van de betrokkene ook de intentie moet blijken om zich aan te sluiten. Zoals ook in het nader rapport is aangegeven, is het expliciet opnemen van het element van vrijwilligheid in het derde lid van belang omdat bij vreemde krijgsdienst ook sprake kan zijn van dienstplicht. Deze vorm van onvrijwilligheid speelt bij aansluiting bij een terroristische organisatie geen rol.

Deze leden vragen hoe dit voorstel te verenigen is met het uitgangspunt van de aanwijzingen voor de regelgeving dat ten minste de hoofdelementen van de regeling in de formele wet moeten worden opgenomen en het feit dat de regering zelf reeds een tweetal basale voorwaarden formuleert in de toelichting.

Het opnemen van een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de elementen die betrokken worden bij de belangenafweging inzake een beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap is op advies van de Afdeling advisering in het wetsvoorstel opgenomen. Op grond van de door de leden genoemde aanwijzingen voor de regelgeving is vereist dat de hoofdelementen van de regeling in een formele wet moeten worden opgenomen. Mijns inziens is hier in dit wetsvoorstel aan voldaan. De wet kent een duidelijke grondslag voor intrekking. Het is niet ongebruikelijk om bij memorie van toelichting hieraan een nadere invulling te geven, zonder dat deze

onmiddellijk in de wettekst dient te worden opgenomen. De belangenafweging kan bij algemene maatregel van rijksbestuur nadere invulling krijgen, zonder dat aan dit uitgangspunt afbreuk wordt gedaan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur